

Reformasi Birokrasi & Governance

by Abd. Rohman

Submission date: 26-Sep-2020 10:25AM (UTC+0700)

Submission ID: 1397430969

File name: isi_reformasi_birokrasi.pdf (1.51M)

Word count: 35542

Character count: 243863

PENDAHULUAN

Reformasi birokrasi diawali dari dinamika terjadinya krisis moneter pada 1997-1998 yang berdampak pada munculnya gejolak di berbagai bidang kehidupan termasuk di dalamnya birokrasi. Kegagalan pemerintah menangkis gempuran krisis moneter pada saat itu menggiring masyarakat bergerak menuntut reformasi besar-besaran dari segala tata kehidupan berbangsa dan bernegara. Tuntutan masyarakat ini pada akhirnya mewujudkan gelombang aksi besar, salah satunya menuntut mundunya presiden RI ke-2, yakni Soeharto. Dengan besarnya tuntutan tersebut, akhirnya pada 21 Mei 1998, Soeharto resmi mengumumkan pengunduran dirinya dari kursi kepresidenan setelah beberapa waktu terjadi kerusuhan dan pendudukan gedung Dewan Perwakilan Rakyat dan Majelis Permusyawaratan Rakyat (DPR-MPR) oleh ribuan aktivis dan mahasiswa.

Fenomena inilah yang kemudian disebut-sebut sebagai titik tolak era reformasi yang berjalan hingga saat ini. Indonesia terus menggaungkan perbaikan di segala bidang untuk mengisi reformasi, termasuk bidang birokrasi. Maklum saja, karena birokrasi merupakan salah satu kunci keberhasilan bangsa-negara untuk mewujudkan cita-cita mulianya. Birokrasi menjadi tumpuan berbagai aktivitas pemerintahan dalam banyak hal, khususnya dalam memberikan

pelayanan kepada rakyat. Pelayanan yang baik, memberikan peluang besar dan menjadi angin segar bagi perbaikan dalam setiap lini kehidupan berbangsa dan bernegara.

Dalam pembukaan ⁴ Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 81 Tahun 2010 tentang *Grand Design* Reformasi Birokrasi 2010-2025, hal yang menjadi pertimbangan dilaksanakannya reformasi birokrasi, yakni sebagai upaya ⁴ mempercepat tercapainya tata kelola pemerintahan yang baik di seluruh Kementerian/Lembaga/Pemerintah Daerah. Berdasarkan inti dari pertimbangan tersebut, reformasi birokrasi memang menjadi tonggak penentu dalam pelaksanaan pemerintahan menuju terwujudnya *good governance*. Namun dalam perkembangannya, reformasi dalam bidang birokrasi sedikit mengalami ketertinggalan dibanding beberapa bidang lain, seperti bidang politik, hukum, dan ekonomi. Pelaksanaan reformasi birokrasi banyak mengalami hambatan yang harus dicarikan solusi adaptif untuk melewatinya, mulai dari keorganisasiannya hingga pada *mind-set* serta *culture-set* yang selama ini digunakan.

Ketertinggalan bidang birokrasi dalam kompetisi reformasi mendorong pemerintah melakukan upaya dengan menegaskan kembali peranan penting penerapan prinsip-prinsip *clean governance* dan *good governance*. Penegasan tersebut dilakukan pada 2004 sebagai upaya yang diyakini untuk terus memperbaiki pelayanan terbaik kepada masyarakat secara maksimal. Pelayanan terbaik bagi masyarakat dalam perkembangan jaman yang terus berkompetisi merupakan salah satu kunci bagaimana suatu bangsa-negara mampu mempertahankan eksistensinya baik di masa yang saat ini maupun masa yang akan datang. Pelayanan terbaik bagi masyarakat juga merupakan kunci mempertahankan rasa percaya masyarakat terhadap pemerintah yang selama ini tercerabut dari nilai dasarnya. Pemerintah yang sejatinya melayani, mengayomi, dan melindungi masyarakat menjadi momok yang menakutkan, menekan, dan tidak jarang memperlak dan merampas hak-hak dasarnya. Pemerintah mejadi kelompok pemaksa masyarakat melalui aturan-aturan yang dibuat, pemerintah menjadi penguasa bertangan besi, pemerintah menjadi penguasa tunggal membungkam suara-suara masyarakat sebagai aspirasi melalui rekayasa kekuasaan baik pada lini legislatif maupun eksekutif.

Kondisi di atas disadari atau tidak, sebagai suatu warisan atas penjajahan bangsa oleh kolonial belanda dan jepang. Mental-mental menguasai rakyat,

memperalat, memeras, dan mengambil hak-hak masyarakat masih terbawa sebagai bentuk hegemoni masa lalu. Inilah yang kemudian disebutkan Syafiie (2006) sebagai penyalahgunaan istilah *praja* (bahasa Sangsekerta) yang berarti masyarakat/rakyat yang harus dilayani berubah menjadi “raja” yang berarti harus dilayani. Pemerintah yang sejatinya menjadi *pamong praja* (pelayan masyarakat/rakyat) berubah menjadi pemaksa-penguasa masyarakat/rakyat. Pemerintah yang berfungsi sebagai *pamong praja* kemudian disalahgunakan menjadi *pamrih praja*.

Sejalan dengan pendapat di atas, apa yang disampaikan oleh Surbakti dalam Santosa (2008: 116) juga layak untuk dikaji lebih lanjut. Birokrasi di Indonesia memiliki wewenang yang sangat besar, sehingga menyebabkan hampir semua kebutuhan dan keinginan aspek kehidupan ditangani oleh birokrasi. Besarnya wewenang birokrasi tersebut akhirnya menyeret birokrat sebagai pihak yang membuat kebijakan bukan lagi sebagai pelaksana kebijakan. Jika sudah terbangun paradigma yang demikian, birokrasi akan lebih dekat pada titik penguasaan dari pada memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Merujuk pada ²⁰ dapat Sedarmayanti (2009: 67), reformasi birokrasi dipandang sebagai upaya sistematis, terpadu, dan komprehensif untuk mewujudkan *good governance* (tata pemerintahan yang baik), yang harapan besarnya adalah terselenggaranya pemerintahan suatu negara yang efektif dan efisien dengan mekanisme sinergisitas antara beberapa elemen, yakni pemerintah itu sendiri, sektor swasta, dan masyarakat.

Upaya mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik memang membutuhkan energi tambahan agar dapat membuat trobosan mengikis dan keluar dari kungkungan sifat *patron-client* dalam birokrasi. Manajemen baru sangat dibutuhkan untuk menghasilkan suatu sistem dan mekanisme baru yang lebih sehat. Manajemen yang selama ini dijalankan dengan sistem dan mekanisme *top down* perlu diganti dengan sistem dan mekanisme *swakelola* pada tingkat basis. Dalam konteks ini, birokrasi harus berani menguliti dari mengganti manajemen yang selama ini berorientasi pada kekuasaan menjadi manajemen yang berorientasi pada perubahan. Manajemen yang menjalankan sistem intruksi harus diubah menjadi sistem subsidiaritas. Pada perubahan yang cukup mendasar ini, diperlukan beberapa komponen utama, yakni *subkultur kekuasaan* (SKK) yang diwakili oleh pemerintah sendiri, *subkultur ekonomi* (SKE)

sebagai representasi dari pihak swasta, dan *subkultur sosial* (SKS) sebagai representasi dari kekuatan masyarakat (Sumaryadi, 2016: vi-vii).

Pentingnya reformasi mendorong Indonesia lebih konsen lagi, di antaranya dengan membuat Kementerian PAN-RB (Pendayagunaan Aparatur Negara & Reformasi Birokrasi). Hal inilah yang kemudian menjadi referensi bahwa dalam pelaksanaan reformasi Birokrasi salah satu hal penting adalah bagaimana sumber daya manusia pemerintahan harus diperhatikan dan ditingkatkan secara serius.

BAGIAN 1

Reformasi Birokrasi

A. Pengertian Reformasi Birokrasi

Entri poin reformasi lini-lini kehidupan berbangsa dan bernegara Indonesia, termasuk reformasi dalam tata kelola pemerintahan, dimulai tahun 1998. Pergolakan rakyat pada saat itu menjadi luar biasa; menuntut perombakan secara besar-besaran. Kekuatan dari berbagai sudut di tanah nusantara terkonsentrasi pada satu tujuan, yakni perubahan ke arah yang lebih baik. Perubahan yang menuju pengikisan dan akhirnya menjadi penghapusan pengelolaan pemerintahan dari kekuasaan menuju keikutsertaan swasta dan masyarakat.

Istilah reformasi menjadi pilihan kata untuk merepresentasikan perubahan yang sedang diperjuangkan. Istilah reformasi pada saat itu dinilai lebih tepat dari pada menggunakan istilah revolusi; untuk mengganti manajemen pengelolaan pemerintahan Orde Baru yang selama ini diterapkan. Istilah reformasi dinilai lebih lunak untuk meredam ketegangan yang lebih dahsyat antara penguasa dan masyarakat pada saat itu. Dentuman dan gelombang massa menyeruak sebagai akibat dari luapan ketidakpuasan rakyat terhadap pengelolaan pemerintahan pada saat itu.

Secara bahasa, kata reformasi dan revolusi memang bukan hanya sekadar berbeda kata namun juga muatan makna yang terkandung di dalamnya. Kata

“reformasi” secara bahasa merupakan perubahan secara perlahan, tidak mendasar dan berkelanjutan. Sementara kata “revolusi” merupakan perubahan ¹⁸ mendasar dalam semua aspek, menghapus yang lama diganti dengan yang baru. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), kata reformasi berarti perubahan secara drastis untuk perbaikan dalam suatu masyarakat/negara-bangsa. Reformasi secara umum juga diartikan sebagai perubahan pada suatu sistem yang telah ada pada suatu masa. Kata reformasi muncul pertama kali pada abad ke-16 di Eropa Barat. Munculnya kata reformasi berawal dari adanya gerakan pembaruan di kalangan Gereja Kristen yang dipimpin oleh Martin Luther, Ulrich Zwingli, Yohanes Calvin, dll.

Berbeda dengan reformasi, revolusi memiliki arti yang lebih ekstrem, yakni perubahan secara cepat dan dan berkenaan dengan hal-hal yang sangat mendasar atau pokok-pokok dalam suatu tatanan. Pada tahun 1998 Indonesia tidak sampai hati menggunakan kata revolusi sebagai bentuk keterlepasan dari kungkungan Orde Baru. Pada kenyataannya, lahirnya era reformasi awal, pesta rakyat dimulai, nyaris semua warisan rezim sebelumnya harus diganti, baik yang masih relevan diterapkan apalagi yang sudah tidak relevan sama sekali. Trauma rezim rakyat Indonesia begitu akut, sehingga hal-hal yang berbau Orde Baru harus dibuang. Dalam perjalanannya, Indonesia mulai sadar dan sembuh dari trauma rezim yang akut, bahwa tidak semua yang ada pada masa Orde Baru harus diganti. Indonesia tetap harus berlaku bijak, mengambil yang masih relevan dan mengubah atau mengganti yang sudah usang.

Kata reformasi pada perkembangannya digunakan dalam berbagai lini kehidupan masyarakat yang menunjukkan upaya melakukan perubahan dratis menuju arah yang lebih baik dengan memperbaiki atau mengganti sistem yang telah ada dan dijalankan sebelumnya. Di Indonesia sendiri, kata reformasi menjadi masyhur di kalangan masyarakat umum sejak terjadi pergolakan tahun 1998 yang menuntut lengsernya Presiden Soeharto dari kursi kekuasaan. Oleh karenanya, era tergesernya Orde Baru disebutlah era reformasi hingga saat ini. Era itu memiliki harapan yang sangat besar dalam perbaikan berbagai ikhwal kehidupan berbangsa dan bernegara, sehingga salah satu yang menjadi target adalah birokrasi yang selanjutnya dikenal sebagai reformasi birokrasi.

Sementara kata birokrasi pertama kali muncul dari gagasan Vincent de Gournay, seorang ahli ekonomi pada 1712-1759, John Stuart Mill, dan

Gaetano Mosca. Gagasan tersebut kemudian dikembangkan oleh Max Weber dengan menyatakan ciri-ciri birokrasi (Sedarmayanti, 2013: 67). Sekalipun kata birokrasi lahir jauh sebelum masa Max Weber, namun ia mampu mengambil peran dalam gagasan itu, mengembangkan dengan lebih lengkap yang kemudian memosisikannya sebagai bapak birokrasi modern.

Pendapat tentang arti birokrasi dikemukakan banyak ahli sesuai sudut pandang, nilai, tatanan social, serta situasi dan kondisi yang melatarbelakanginya. Beberapa pendapat yang dikutip Sumaryadi (2016: 36-37) tentang birokrasi, di antaranya:

1. *Setiawan* (1998) mengatakan bahwa birokrasi adalah keseluruhan organisasi pemerintahan yang menjalankan tugas-tugas negara dalam berbagai unit organisasi pemerintahan di bawah naungan kementerian dan lembaga pemerintah non-kementerian, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah.
2. *Blau dan Paige* (1998) birokrasi dipandang sebagai suatu tipe organisasi yang dirancang untuk menjalankan dan mencapai tugas-tugas besar yang dilakukan oleh banyak orang, bersifat administratif dan dikoordinir secara sistematis.
3. *Morstein* (1957) mengatakan bahwa birokrasi merupakan tipe organisasi yang dipergunakan oleh pemerintah modern dalam menjalankan tugas dan fungsinya secara spesialis berdasarkan sistem administrasi dan khususnya oleh aparatur pemerintah.

Sementara, Sumaryadi sendiri melihat birokrasi dari dua sudut pandang, yakni secara aktivitas dan secara kelembagaan. Secara aktivitas, ia mengatakan bahwa birokrasi adalah bagian pelaksana pemerintahan, memiliki sifat delegasi wewenang, pembagian kerja, mekanisme administrasi, implementator tugas-tugas beserta pengawasannya. Sedangkan secara kelembagaan ia memandang birokrasi sebagai salah satu level pemerintahan yang memiliki otoritas untuk mengatur dan melaksanakan tugas-tugas pemerintahan. Menurutnya, ciri pokok birokrasi yaitu adanya kelompok penguasa dan metode pemerintahan.

Albrow (1996: 3) menyatakan bahwa birokrasi dalam bahasa Prancis adalah *bureaucratie*, diartikan sebagai kekuasaan, pengaruh dari para kepala dan staf biro pemerintahan. Sedangkan dalam bahasa Jerman birokrasi berasal dari kata *bureaukratie* yang mempunyai arti sebagai wewenang atau kekuasaan

berbagai departemen pemerintah dan cabang-cabangnya yang diperebutkan bagi diri sendiri dari sesama warga negara.

Said (2018: 45-46) mengatakan bahwa birokrasi mempunyai kekuasaan (*power*) yang senantiasa diupayakan hidup untuk membuat keputusan-keputusan. Pada perkembangannya, birokrasi menjadi tipe organisasi ideal yang digunakan pemerintah untuk menjalankan tugas-tugas dan fungsinya sebagai ²² alat yang secara umum bertanggung jawab atas kesejahteraan masyarakat. birokrasi berusaha memahami hubungan antara kekuasaan dengan otoritas ²² dalam merumuskan otorita sebagai kekuasaan yang sah. Suatu otorita sebagai kekuasaan yang sah mendorong terciptanya kepercayaan bawahan terhadap legitimasi yang ada. Hal ini akan menghasilkan kestabilan pola kerja dan kebutuhan dari berbagai sumber daya manusia.

Dalam dunia birokrasi, kepatuhan terhadap perintah atasan menjadi hal yang wajib dilakukan. Perintah atasan seakan mengandung *punishment*, apabila tidak dilaksanakan akan dikenakan sanksi dari atasan itu sendiri. Oleh karenanya, dalam birokrasi Weber memfokuskan perhatiannya pada persoalan mengenai apakah yang membuat orang-orang mematuhi perintah dan mau melakukan apa yang diperintahkan kepadanya. Hal tersebut dianggap penting ketika birokrasi berhadapan dengan persoalan perubahan sosial secara kolektif (Sumaryadi, 2016: 37). Sering terjadi, elit birokrat yang pada satu sisi dihormati dan dipatuhi sedemikian hebatnya, namun berbeda dengan ketika di tempatkan pada unit kerja yang lain. Atau bahkan pada saat sekarang dipatuhi dan menjadi panutan, namun karena perkembangan dinamika sosial kemudian menjadi tidak dihargai dan biasa-biasa saja.

Lebih lanjut, Weber membedakan antara kekuasaan (*power*) dan wewenang (*authority*). Kekuasaan (*power*) merupakan suatu kemampuan menggerakkan orang-orang karena perintah. Sementara, wewenang (*authority*) merupakan perintah-perintah yang ditaati orang-orang dengan kesediaannya sendiri. Menurutny, ada tiga tipe otoritas (*authority*) yang dikenal selama ini, yaitu otoritas karismatik, otoritas tradisional, dan otoritas legal. Tipe-tipe tersebut, dalam praktiknya, memiliki perbedaan yang sangat signifikan -otoritas karismatik: pemimpin menggerakkan masyarakat atas dasar kharisma/wibawanya; otoritas tradisional: pemimpin menggerakkan masyarakat karena

rasa hormat terhadap pola-pola tatanan lama yang telah terbangun baik; sementara otoritas legal: pemimpin menggerakkan orang-orang karena mereka yakin bahwa apa yang diperintahkan sesuai dengan tugas dan fungsinya sebagaimana tertuang dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku (Albrow, 1983 dalam Sumaryadi, 2016: 37-38).

Weber (dalam Sedarmayanti, 2013: 68) mengemukakan tentang ciri-ciri khas dari birokrasi, di antaranya adalah:

1. Pembagian tugas menurut aturan dan tata cara formal;
2. Sistem peraturan yang ditetapkan terlebih dahulu untuk memastikan keseragaman pelaksanaan tugas sesuai dengan tupoksinya;
3. Kewibawaan tersusun berdasarkan hierarki yang jelas dan pasti, misalnya pengawasan bawahan dilakukan oleh atasan, hubungan sub ordinat ditentukan aturan tertentu;
4. Dalam pelaksanaan tugasnya, pegawai berpegang pada prinsip impersonal yang berdasarkan aturan;
5. Penentuan pegawai didasarkan pada kelayakan, tidak boleh dihentikan secara sewenang-wenang, kenaikan gaji dan pangkat ditentukan organisasi kinerja.

Menurut Weber, birokrasi merupakan tipe ideal, oleh karena itu dalam bentuk yang murni, birokrasi tidak berwujud dalam masyarakat. Osborne dan Gaebler (dalam Sumaryadi, 2016: 33) mengatakan bahwa ribuan tahun yang lalu birokrasi merupakan tipe organisasi yang positif dan rasional, sebagai metode yang efisien dari suatu organisasi, birokrasi membawa logika yang sama untuk penyelenggaraan pemerintahan, dengan otoritas hierarki, birokrasi membuat usaha yang efisien terhadap tugas-tugas kompleks yang lebih luas.

Kondisi demikian tampaknya sulit untuk dibayangkan pada masa sekarang. Perkembangan zaman menuntut perubahan yang drastis, termasuk dalam birokrasi. Birokrasi yang dibutuhkan saat ini adalah birokrasi yang adaptif, yang mampu menyesuaikan diri dengan kebutuhan publik, mengedepankan kualitas dan kecepatan, berpegang pada prinsip transparansi dan responsibilitas, serta kesantunan oleh para birokrat. Birokrasi seharusnya sudah mampu mengikis tindakan yang bersifat elitis, mengedepankan orientasi kekuasaan kepada masyarakat diganti dengan kenyamanan atas dasar kerja sama dengan masyarakat.

Reformasi birokrasi dipandang sebagai proses upaya sistematis, terpadu, komprehensif, memiliki tujuan jelas yakni terlaksananya tata kelola pemerintahan yang baik. Sementara itu, tata kelola pemerintahan yang baik merupakan suatu sistem yang membuka peluang besar terjadinya mekanisme penyelenggaraan pemerintahan secara efektif, efisien, dan sinergis antara pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat (Sedarmayanti, 2013: 67).

Berdasarkan Peraturan Presiden No. 81 tahun 2010 tentang *Grand Design Reformasi*, reformasi birokrasi didefinisikan sebagai sebuah perubahan besar dalam paradigma dan tata kelola pemerintahan bangsa-negara Indonesia. Reformasi birokrasi dalam konteks ini juga dipandang sebagai suatu pertarungan besar bagi bangsa Indonesia untuk mempertahankan eksistensinya di kancah internasional dalam menyongsong tantangan abad ke-21. Abad yang ditandai dengan ketatnya persaingan bukan hanya antardaerah, antar-personal, melainkan juga antarnegara. Oleh karena itu, manajemen pengelolaan pemerintahan harus diubah, menuju manajemen yang berorientasi pada kemajuan dan daya saing yang kuat.

Dalam amandemen UUD 1945, reformasi birokrasi dimaknai sebagai penataan ulang sistem penyelenggaraan pemerintahan yang dijalankan oleh aparatur pemerintah, baik pada tingkat lokal maupun pada tingkat nasional. Pemaknaan ini menurut pandangan Sedarmayanti (2013: 114) merupakan pendekatan sistematis yang secara konsep lebih mengutamakan komprehensi dari pada ekstensi. Mendasarkan pada kerangka pikir amandemen UUD 1945 tersebut, kemudian Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara menginterpretasikan ke dalam empat dimensi aspek yang harus ditata ulang melalui kebijakan, di antaranya adalah:

1. Restrukturisasi lembaga birokrasi untuk membenahi kelembagaannya; Selama ini memang diakui bahwa kelembagaan birokrasi masih dinilai kurang sehat, terlalu gemuk, sehingga dengan cara restrukturisasi, birokrasi dapat tepat fungsi dan tepat ukuran.
2. Rasionalisasi dan relokasi sumber daya manusia untuk membenahi permasalahan di sektor aparturnya; Pembenahan dalam poin ini sangat penting mengingat sumber daya manusia dalam berbagai organisasi merupakan elemen kunci yang harus diperhatikan. Dengan sumber daya manusia yang berkualitas dan produktif, birokrasi yang sehat dan bersih akan tercipta.

3. Simplifikasi (penyederhaan) dan otomatisasi ketatalaksanaan/sistem prosedur untuk membenahi permasalahan di sektor ketatalaksanaan/sistem prosedurnya; Salah satu yang menjadi rekomendasi untuk mengurangi panjangnya birokrasi adalah simplifikasi dan relokasi. Karena selama ini disinyalir masih banyak unit kerja yang sebenarnya tidak perlu diadakan, namun faktanya diadakan.
4. Dekulturisasi budaya birokrasi untuk membenahi kultur birokrasi lama yang dinilai tidak sehat; Kultur birokrasi terbentuk minimal oleh dua hal penting, yaitu kultur sumber daya manusia yang ada di dalam maupun di luarnya, dan sistem yang digunakan. Kedua elemen ini harus diperhatikan secara serius sehingga tercipta kultur birokrasi yang sehat dan produktif.

Beberapa pandangan mengenai pengertian di atas mengantarkan pada suatu kesimpulan bahwa hakikat reformasi birokrasi, yaitu: *pertama*, adanya tugas-tugas yang harus dikerjakan sesuai jabatan; *kedua*, adanya hierarki yang sangat ketat secara formal dalam suatu organisasi; dan *ketiga*, bekerja sesuai aturan yang dibuat oleh atasan/aturan yang berlaku.

Birokrasi mengharuskan pegawainya bekerja sesuai tugas dan jabatan yang sudah diberikan. Pegawai birokrasi tidak dapat bertindak tanpa ada aturan berdasarkan tugas dan jabatannya. Kondisi inilah yang melahirkan paradigma bahwa birokrasi terkesan lamban dan kaku. Pekerjaan yang sudah diberikan kepada pegawai tertentu, tidak boleh dikerjakan oleh pegawai lain. Kemungkinan keduanya, selain tugas dan jabatan yang telah ditentukan, pegawai birokrasi memiliki mental keengganan memikul bersama tugas atas jabatan yang diberikan. Mental demikian harus dikikis dengan penguatan koordinasi dan komunikasi antar-personal dengan batasan-batasan sewajarnya.

Selain adanya penentuan tugas atas jabatannya, birokrasi memiliki alur yang juga kaku, yakni hierarki yang ketat dan formal. Birokrasi tidak dapat berjalan efektif-efisien karena panjangnya hierarki yang ada. Oleh karenanya, beberapa ahli memberikan pandangan untuk mempercepat jalannya birokrasi harus ada pemangkasan unit kerja birokrasi.

Pemangkasan birokrasi dan koordinasi yang baik akan melahirkan birokrasi dan pelayanan kepada masyarakat yang baik. Namun demikian, keduanya harus ditopang dengan aturan-aturan yang lebih fleksibel secara profesional dan proporsional. Dalam arti kata, bukan aturan yang tidak konsisten dan

berubah-ubah, namun lebih menekankan pada nilai-nilai kemanfaatan dan kemanusiaan berdasarkan kebutuhan masyarakat. aturan yang dibuat harusnya bukan hanya berfokus pada keteraturan *an sich*, melainkan juga harus mempertimbangkan faktor sosial-kemasyarakatannya.

Ketiga hakikat birokrasi di atas harus senantiasa dibuat atas dasar yang kokoh dengan dukungan *mindset* dan *culture set* yang sehat. Aturan yang berlaku yang juga harus mempertimbangkan dimensi-dimensi sosial tidak kemudian disalah arti dan gunakan. Sehingga keyakinan dan kepercayaan antara atasan-bawahan atau sebaliknya dari bawahan-atasan serta masyarakat-birokrasi dan sebaliknya tetap terjaga dalam bingkai kerja sama dan kenyamanan.

B. Sejarah dan Perkembangan Birokrasi

Sejarah merupakan peristiwa masa lalu, masa yang telah dilewati kendatipun hanya selang persekian detik. Sejarah merupakan hal penting sebagai salah satu indikator mengetahui jati diri. Pengetahuan terhadap jati diri akan memberikan banyak pelajaran dan banyak gagasan yang dapat digunakan untuk menjalani dan menyongsong saat yang akan datang dengan lebih baik. Termasuk dalam konteks birokrasi, sejarah dan perkembangannya menjadi penting untuk diketahui sehingga dapat dijadikan evaluasi, cermin, pemantik, serta bahan pertimbangan dalam mewujudkan birokrasi yang lebih baik.

Istilah birokrat (*bureaucrat*) awalnya disematkan pada seseorang yang profesional dalam hal tulis-menulis, yang muncul di Kota Sumeria, sebuah peradaban kuno di Mesopotamia selatan, pada masa sekarang terletak di selatan Irak. Perkembangan kekaisaran pada saat itu mengalami kemajuan yang sangat pesat, seperti kekaisaran Persia. Dalam kekaisaran Persia, pemerintahan pusat dibagi ke dalam provinsi administrasi yang dipimpin oleh *Satrap*s (Pelindung). *Satrap*s ditunjuk oleh *Shah* (pemimpin) untuk mengontrol provinsi. Perkembangan tersebut berdampak pada terseratnya birokrat masuk pada ranah pemerintahan untuk membantu proses administrasi secara stabil yang melandasi penyelenggaraan pemerintahan yang baik. Pada praktiknya, implementasi birokrasi yang paling baik pada zaman kuno tersebut adalah model birokrasi Cina.

Konsep birokrasi sebenarnya sudah ada sejak zaman kuno. Sementara kata birokrasi (*bureaucracy*) itu sendiri berasal dari *bureau*, yang digunakan

sejak awal abad ke-18 di Eropa Barat. Birokrasi tidak hanya merujuk pada pada meja tulis, melainkan juga pada orang yang mengerjakan (pegawai) di suatu tempat kerja (*office*). Istilah birokrasi berkembang dan dikenal luas sejak sebelum revolusi Prancis pada tahun 1789. Sedangkan di Prancis sendiri, istilah *bureau* adalah *baize* yang berarti *cover desk* (penutup meja). Di Yunani lebih familier dengan kata suffix —*kratia* atau *kratos* yang berarti kekuasaan (*power*) atau aturan (*rule*).

Dalam bagan struktur ilmu pengetahuan, birokrasi merupakan suatu konsep yang berawal dari ilmu sosiologi politik yang merujuk pada cara melaksanakan dan menjalankan administrasi dan penguatan aturan-aturan hukum yang diorganisir secara sosial. Birokrasi paling awal terdiri atas *kast klerus religius* pegawai dan penulis yang bertugas untuk menjalankan berbagai ritus dan fungsionaris bersenjata yang didelegasikan untuk mengamankan pemerintah. Pada saat itu, proses transisi dari kelompok *egalitarian primitif* ke *civil society* sedang berjalan dan terbagi ke dalam dua kategori, yaitu kelompok sosial dan negara.

Pada kondisi ini, pemerintah memegang otoritas penuh atas masyarakat dan membuat aturan-aturan yang mengikat. Tugas-tugas yang dilaksanakan oleh pemerintah pada saat itu, sebagai penengah konflik antaranggota masyarakat, mengorganisir pertahanan teritorial, membatasi hak masyarakat untuk menggunakan senjata, dan kekuatan-kekuatan lain dari masyarakat dapat digunakan atas persetujuan dan legalitas dari pemerintah (Friedrich Engels, 1964 dalam Sumaryadi, 2016: 33-34).

Dilihat dari sisi sejarahnya, kata birokrasi dikenalkan oleh seorang pysiokrat Prancis, Jacques Claude Marie Vincent de Gournay pada 1712-17-59. Ia juga dikenal sebagai seorang ekonom di bidang perdagangan. Sementara yang paling berperan membumikan istilah “birokrasi” adalah Honore de Balzac melalui novel yang ditulisnya pada tahun 1837 berjudul “*Les Employes*”. Perkembangan selanjutnya dari birokrasi menjadi sangat menarik, salah satunya adalah Max Weber yang sampai saat ini dikenal sebagai bapak birokrasi modern karena jasanya memelopori birokrasi modern (Sedarmayanti, 2013: 68 & Albrow, 2005 dalam Sumaryadi, 2016: 35).

C. Perkembangan Birokrasi di Indonesia

Di Indonesia, pada zaman sebelum penjajahan, birokrasi berjalan apa adanya. Birokrasi mulai berjalan baik sejak terjadinya penjajahan oleh pemerintah Hindia Belanda. Namun birokrasi saat itu masih berorientasi pada penguasaan pemerintah atas segala yang ada di masyarakat. Masyarakat dibatasi sedemikian rupa dengan berbagai aturan dan kekuasaan yang otoriter bahkan penindasan. Kondisi penjajahan berjalan kurang lebih 350 tahun, waktu yang terbilang sangat panjang. Sehingga apa yang dilakukan oleh pemerintah pada saat itu benar-benar tertanam dan membumi di *mindset* masyarakat Indonesia, bahkan disinyalir hingga saat ini.

Pada tahun 1945 Indonesia memproklamasikan diri sebagai bangsa-negara yang merdeka, terbebas dari penjajahan. Sejak zaman itu Indonesia mulai menata diri, kendatipun aturan-aturan yang dipakai hampir seluruhnya warisan Hindia Belanda. Penataan diri bangsa Indonesia untuk mengisi kemerdekaan salah satunya dalam bidang birokrasi pemerintahan. Pada 1962, masa kepemimpinan Soekarno, reformasi birokrasi dilaksanakan dengan dibentuknya *Retooling* Aparatur Negara yang ditugasi untuk mengoptimalisasi peran birokrasi dalam penyediaan pelayanan publik. Namun reformasi birokrasi tersebut akhirnya tenggelam karena kuatnya intervensi politik terhadap birokrasi. Intervensi politik pada saat itu terlalu mengooptasi birokrasi sehingga makna dan arah birokrasi sebagai penyelenggara pemerintahan dan penyedia pelayanan masyarakat menjadi bias.

Sementara pada masa Soeharto reformasi birokrasi dilakukan pada 1966. Reformasi birokrasi dilakukan seiring dengan visi Soeharto yang jauh ke depan tentang pembangunan bidang ekonomi yang kuat. Visi tersebut mendorong pemerintah mendesain birokrasi yang kokoh, stabil, dan sentralistik. Harapan tersebut mendapat apresiasi yang cukup diakui. Ekonomi Indonesia pada masa Orde Baru dapat dikatakan stabil sekalipun pada akhirnya terjadi goncangan hebat akibat krisis moneter yang dahsyat (Sedarmayanti, 2013: 112-113 & Santosa, 2008: 116).

Reformasi ketiga dilaksanakan pada periode kepemimpinan Susilo Bambang Yudoyono yang terbagi dalam dua gelombang. Gelombang pertama dilaksanakan pada tahun 2004 dengan penegasan kembali penerapan prinsip-

prinsip utama *good governance* dan *clean governance*. Sementara pada gelombang kedua, rezim ini berhasil melahirkan konsep *Grand Design* Reformasi Birokrasi yang melalui Perpres tahun 2010. Penjabaran dari pada *Grand Design* Reformasi Birokrasi tersebut berupa *Road Map* Reformasi Birokrasi yang diluncurkan pada tahun 2015 hingga saat ini.

Mengacu pada Perpres No. 81 Tahun 2010 tersebut, reformasi birokrasi didesain hingga tahun 2025 dengan sasaran utama terwujudnya birokrasi kelas dunia, birokrasi yang sehat, birokrasi yang berkualitas dan bersih dari tindakan KKN. Implementasi dari desain besar reformasi tersebut terbagi dalam tiga tahap, yaitu tahap I dimulai sejak tahun 2010-2014, tahap II dimulai sejak tahun 2015-2019, dan tahap III dimulai tahun 2020-2025.

D. Birokrasi Publik

Secara umum, birokrasi dibagi dalam dua bagian, birokrasi pemerintahan dan birokrasi publik. Birokrasi pemerintah secara jelas dibahas dalam buku ini. Sedangkan birokrasi publik akan dibahas dalam subbab ini sebagai gambaran dan bahan perbandingan dengan administrasi pemerintahan. Pada dasarnya perbedaan antara keduanya terletak pada istilah “pemerintahan” dan “publik”. Pada dasarnya lokus Birokrasi pemerintahan ada di ruang pemerintahan dan dilaksanakan oleh birokrat dengan struktur hierarki yang kaku dan tegas. Sementara birokrasi publik lebih berfokus pada ruang-ruang publik non-pemerintahan.

Ndraha (2003) dalam Sumaryadi (2016: 43) memberikan batasan jelas mengenai perbedaan birokrasi publik dan birokrasi pemerintahan. Birokrasi publik menurutnya adalah:

Birokrasi yang terdapat di semua bidang kehidupan dan di dalam organisasi formal yang memproses barang-barang publik. Birokrasi terdapat di semua bidang kehidupan dan diperlukan dalam organisasi formal. Birokrasi yang terdapat di dalam organisasi formal yang mengelola barang-barang publik dapat disebut birokrasi publik.

Sementara birokrasi pemerintahan menurutnya adalah, “Struktur pemerintahan yang berfungsi memproses jasa publik atau layanan sipil tertentu berdasarkan kebijakan yang ditetapkan dengan mempertimbangkan berbagai pilihan dari lingkungan.”

Pada kenyataannya, **birokrasi** publik dalam banyak hal bekerja secara lebih ideal dibandingkan birokrasi pemerintahan. Hal ini disebabkan oleh terbebasnya birokrat pada birokrasi publik dari arbitrase atau pilih kasih. Para birokrat dalam birokrasi publik dapat menghadapi pemerintahan yang berasal dari aliran politik yang berbeda, bahkan mereka tidak peduli dengan hal itu. Birokrat publik lebih memberikan pengaruh besar dalam pengambilan keputusan-keputusan yang dibuat dari pada dikendalikan oleh beberapa hierarki di atas mereka.

Mereka juga lebih fokus pada bagaimana memberikan pelayanan terbaik kepada masyarakat sebagai tugas utamanya dari pada harus ikut serta terombang-ambing oleh tarik ulur situasi politik yang ada. Oleh karenanya, tipe ideal birokrasi yang ditawarkan oleh Weber menarik banyak kalangan hingga hampir membirokratisasikan administrasi negara. Salah satu yang menjadi penyebabnya adalah kejengahan masyarakat terhadap momok yang diperlihatkan birokrasi pemerintahan selama ini. Masyarakat menilai bahwa ia memiliki hak yang sama untuk diperlakukan dengan cara yang sama pula tanpa ada tebang pilih. Bahkan dalam kasus-kasus tertentu, masyarakat sudah banyak melihat adanya diskresi substansial yang ada dalam jasa/pelayanan yang diberikan (Sumaryadi, 2016: 41).

Tuntutan masyarakat untuk mengubah paradigma dari pemerintah sebagai aktor dominan dalam penyelenggaraan berbangsa dan bernegara terjadi hampir di seluruh lini kehidupan masyarakat. Menurut Suharto (2013: v) tuntutan perubahan paradigma tersebut disebabkan oleh menguatnya liberalisasi ekonomi, demokrasi, dan masyarakat madani (*civil society*). Masyarakat menuntut pemerintah untuk melakukan perubahan drastis dan penyesuaian dengan perkembangan zaman dan kebutuhan masyarakat. Bahasa perubahan dan penyesuaian merupakan bahasa yang lebih lunak dari pada pemberangusan peran pemerintah.

Namun itulah faktanya, suatu negara dapat dikatakan terus melakukan adaptasi terhadap kemajuan, bila negara bersangkutan rela diri melepas sebagian wewenangnya dan mendelegasikan kepada pihak lain, yakni swasta dan masyarakat. Pemerintah kemudian lebih berperan sebagai pengendali dari pada sebagai pengayuh (*steering rather than rowing*). Istilah ini kemudian menjadi pernyataan kunci dalam berbagai kajian untuk menswastakan pemerintah.

Sekalipun fakta di lapangan banyak juga perusahaan publik yang bangkrut, namun pemaksaan terhadap bagaimana pemerintah harus bisa berlaku layaknya organisasi publik (non-pemerintah) tetap dilakukan.

E. Aspek Utama Membangun Birokrasi

Membangun birokrasi yang sehat -lepas dari tindakan-tindakan KKN memang tidak mudah- dibutuhkan aspek-aspek sebagai penopang utama untuk mencapai birokrasi yang diharapkan. Sebagai hilir berbagai aktivitas pemerintahan, birokrasi harus mampu menjadi tumpuan dan panutan instansi lain dalam menciptakan iklim yang baik dan bersih. Sebagai hilir aktivitas pemerintahan, birokrasi akan menjadi cerminan hulu seluruh aktivitas. Sehingga menciptakan birokrasi yang benar-benar profesional dalam menjalankan tugas dan fungsinya serta birokrasi yang proporsional sesuai kebutuhan masyarakat menjadi tugas besar bersama. Sedarmayanti (2013: 74) mengajukan pendapat mengenai aspek-aspek utama membangun birokrasi yang sehat dan bersih, yaitu membangun visi birokrasi, SDM, sistem, dan lingkungan birokrasi itu sendiri.

1. Membangun visi birokrasi

Menurutnya, membangun visi birokrasi merupakan upaya penyatuan tujuan birokrasi mulai dari tingkat pusat hingga daerah kabupaten/kota. Membangun visi birokrasi dapat dilakukan dengan proses internalisasi/institusionalisasi elit-elit birokrasi dan pada akhirnya dapat ditransformasi kepada operator birokrasi sebagai pelaksana teknis di lapangan. Selain kesatuan tujuan, birokrasi, elit dan pimpinan kementerian, lembaga negara non-pemerintah, dan pemerintah daerah harus memiliki komitmen yang kuat untuk mewujudkan visi birokrasi.

2. Membangun SDM birokrasi

SDM birokrasi merupakan aspek yang sangat penting dalam membangun birokrasi sehat dan bersih. Aspek SDM hampir menjadi aspek paling krusial dalam membicarakan birokrasi masa depan dan berbagai permasalahan yang dihadapi. Tentunya, dengan kualitas SDM yang mumpuni, birokrasi akan dapat berjalan secara profesional dan proporsional sesuai kebutuhan masyarakat dan dengan proses yang cepat. Dalam perspektif manajemen, persepsi pelanggan/masyarakat terhadap suatu instansi adalah yang terpenting. Namun demikian, persepsi akan sangat ditentukan oleh SDM

yang ada di dalamnya. Sehingga kualitas SDM akan menentukan persepsi masyarakat terhadap birokrasi itu sendiri.

3. Membangun sistem birokrasi

Sistem merupakan susunan dari berbagai elemen yang menjadi satu kesatuan yang saling berkaitan dan saling melengkapi. Dalam birokrasi, sistem juga sebagai kebutuhan pokok yang harus terus dibenahi guna mewujudkan tujuan birokrasi yang sehat dan bersih. Sistem yang baik ditopang oleh SDM yang berkualitas akan melahirkan birokrasi yang baik pula. Akhir dari keterpautan tersebut diharapkan birokrasi akan berjalan bukan lagi *by person*, melainkan berjalan *by system*. Birokrasi yang bukan lagi tergantung siapa elit-pimpinannya dan operator pelaksanaannya, melainkan birokrasi yang berjalan atas sistem yang terbangun adaptif sesuai kebutuhan masyarakat.

4. Membangun lingkungan birokrasi

Secara umum, lingkungan merupakan suatu kombinasi keadaan fisik dan keadaan nonfisik (ciptaan manusia) seperti kesepakatan-kesepakatan dalam tatanan tertentu. Membangun lingkungan birokrasi tidak akan pernah lepas dari keadaan fisik (sumber daya) yang ada dan kesepakatan-kesepakatan dalam birokrasi itu sendiri. Menurut Bryson (1995) dan Steiss (2003) yang dikutip oleh Sedarmayanti, lingkungan yang perlu diperhatikan dalam membangun birokrasi yang baik dan bersih di antaranya adalah lingkungan politik, hukum, ekonomi, sosial-budaya, dan teknologi. Dengan kata lain, jika keadaan bidang-bidang tersebut kondusif, maka lingkungan birokrasi juga akan kondusif dan birokrasi yang bersih dan sehat akan tercapai.

Selain empat hal penting di atas, sebenarnya aspek yang juga butuh perhatian adalah kesejahteraan birokrat. Terkait kesejahteraan birokrat, diperlukan adanya manajemen yang lebih representatif berdasarkan jabatan dan tingkatan masing-masing. Menurut Sedarmayanti (2013: 74), perbedaan kesejahteraan birokrat yang didasarkan pada komoditi politik berakibat pada terganggunya psikologi birokrat yang sebagian akan mendorong lahirnya tindakan koruptif.

Tidak mudah memang bagi birokrasi melepaskan diri dari dinamika perpolitikan yang ada. Namun hal itu bukan tidak mungkin dilakukan. Pelepasan diri dari dinamika politik akan memberikan ruang baru bagi birokrasi untuk benar-benar dapat berbenah, khususnya dalam memberikan pelayanan kepada

masyarakat; pelayanan yang tidak tebang pilih, pelayanan yang tidak tendensius, pelayanan yang netral, pelayanan yang memberikan peluang yang sama kepada semua masyarakat.

Birokrasi yang masih tercekam oleh kuatnya dinamika politik baik secara nasional maupun daerah, sulit untuk kemudian bangkit dan terlepas dari patologi dan label yang selama ini masih disandang, yakni berbelit-belit, pilih kasih, tidak netral, meja yang panjang, makan waktu lama, dan lain sebagainya.

F. Visi dan Misi Reformasi Birokrasi

Kendatipun terdapat perbedaan pendapat dalam memahami istilah “visi” dan “misi”, jika mengacu pada peraturan perundang-undangan, di Indonesia misi merupakan turunan atau penjabaran langkah-langkah⁴ dari suatu visi. Penjabaran mengenai kedudukan visi dan misi terdapat dalam Undang-Undang No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, Pasal 1 Ayat 11, dan 12.

Pasal 11:

“Visi adalah rumusan umum mengenai keadaan yang diinginkan pada akhir periode perencanaan.”

Pasal 12:

“Misi merupakan rumusan umum mengenai upaya-upaya yang akan dilaksanakan untuk mewujudkan visi.”

Sebagian ahli menuturkan bahwa visi merupakan turunan atau penjabaran langkah-langkah yang harus dilakukan untuk mencapai misi yang telah ditentukan. Dengan arti kata, misi merupakan abstraksi dari visi. Jika misi merupakan abstraksi dari visi, untuk menjabarkan visi ke dalam suatu aktivitas yang lebih konkret dibutuhkan strategi kemudian kebijakan, selanjutnya program, proyek, dan terakhir adalah dalam bentuk kegiatan. Perbedaan pandangan di atas, dalam hal ini tidak dibahas mendetail. Perbedaan tersebut lebih didasarkan pada perbedaan sudut pandang saja.

a) ⁵ Visi Reformasi Birokrasi

Visi reformasi birokrasi adalah “Terwujudnya Pemerintahan Kelas Dunia”. Visi tersebut tertuang dalam Peraturan Presiden Republik Indone-

sia tentang *Grand Design* Reformasi Birokrasi. Visi tersebut selanjutnya menjadi pedoman bersama kementerian, lembaga negara non-pemerintah, dan pemerintah daerah untuk mewujudkan birokrasi kelas dunia. Birokrasi kelas dunia menekankan pada terciptanya pemerintahan yang profesional dan berintegritas tinggi yang mampu menyelenggarakan pelayanan prima kepada masyarakat serta manajemen pemerintahan yang demokratis.

b) Misi Reformasi Birokrasi

Selanjutnya, visi di atas dijabarkan melalui misi-misi sebagai langkah untuk mewujudkan pemerintahan kelas dunia, yaitu:

- a) membentuk/menyempurnakan peraturan perundang-undangan dalam rangka mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik;
- b) melakukan penataan dan penguatan organisasi, tatalaksana, manajemen sumber daya manusia aparatur, pengawasan, akuntabilitas, kualitas pelayanan publik, *mindset* dan *cultur set*;
- c) mengembangkan mekanisme kontrol yang efektif;
- d) mengelola sengketa administratif secara efektif dan efisien.

G. Tujuan Reformasi Birokrasi

Upaya-upaya yang dilakukan pemerintah, khususnya dalam melakukan perubahan birokrasi menjadi suatu tatanan kelola pemerintahan yang baik, memiliki tujuan yang harus dicapai. Tujuan ini kemudian termaktub sebagai tujuan umum reformasi birokrasi, yakni “mewujudkan pemerintahan yang baik, dengan penopang utamanya adalah sumber daya manusia sebagai penyelenggara yang profesional, birokrasi yang bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme serta meningkatkan pelayanan kepada masyarakat sehingga terwujud pelayanan prima”.

Tujuan reformasi birokrasi secara umum kemudian dijabarkan menjadi tujuan-tujuan khusus untuk mempermudah pencapaian, pengukuran, serta pengawasan dan evaluasi. Tujuan khusus reformasi birokrasi di antaranya adalah:

1. Birokrasi yang bersih, bebas korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN);
2. Birokrasi yang efisien, tidak boros/hemat dalam penggunaan sumber daya;

3. Birokrasi yang efektif, mampu mengemban tanggung jawab, dan mencapai tujuan organisasi yang telah ditentukan;
4. Birokrasi yang produktif, mampu menghasilkan luaran yang sesuai dengan tuntutan kebutuhan masyarakat;
5. Birokrasi sejahtera, digaji sesuai beban tugas, bobot, dan tanggung jawab jabatan, serta status sosial pegawai negeri sipil, dihargai masyarakat.

42

Jika mengacu pada Peraturan Presiden No. 81 Tahun 2010 dijelaskan bahwa reformasi birokrasi bertujuan “untuk menciptakan birokrasi pemerintah yang profesional dengan karakteristik adaptif, berintegritas, berkinerja tinggi, bersih dan bebas KKN, mampu melayani publik, netral, sejahtera, berdedikasi, dan memegang teguh nilai-nilai dasar dan kode etik aparatur negara. Adapun area perubahan yang menjadi tujuan reformasi birokrasi meliputi seluruh aspek manajemen pemerintahan”.

Dengan demikian, pada dasarnya, segala upaya yang dilakukan hingga saat ini merupakan bentuk upaya bersama agar birokrasi ke depan benar-benar ada untuk memenuhi kebutuhan hak dasar masyarakat. Birokrasi harus mampu dan senantiasa menyesuaikan diri, meng-*upgrade* diri agar dapat memberikan pelayanan kepada masyarakat sesuai dengan perkembangan dan tuntutan dunia global. Birokrasi tidak lagi divonis sebagai instansi yang berbelit, elit, meja yang panjang, penuh kebobrokan, dan sarat akan tindakan KKN.

Poin lain yang harus digarisbawahi bahwa birokrasi harus produktif, efisien dan efektif. Para birokrat diberikan kesejahteraan bukan atas dasar lamanya masa kerja, bukan juga atas dasar tingginya jabatan yang diduduki, melainkan harus berdasarkan prestasi kerja secara proporsional dan profesional. Sehingga pemerintah dapat menekan angka pengeluaran belanja menuju birokrasi yang efektif dan efisien.

H. Prinsip-prinsip Reformasi Birokrasi

Hasil yang maksimal berkenaan dengan reformasi birokrasi, tidak cukup hanya dicapai dengan beberapa perbaikan tanpa ditopang oleh perbaikan hal-hal lain yang juga berkenaan dengan birokrasi. Salah satu hal penting yang juga harus diperhatikan dan menjadi dasar adalah adanya prinsip reformasi birokrasi, di antaranya sebagai berikut:

2
1. *Outcomes oriented*

Seluruh program dan kegiatan yang dilaksanakan dalam kaitan dengan reformasi birokrasi harus dapat mencapai hasil (*outcomes*) yang mengarah pada peningkatan kualitas kelembagaan, tatalaksana, peraturan perundang-undangan, manajemen SDM aparatur, pengawasan, akuntabilitas, kualitas pelayanan publik, perubahan pola pikir (*mindset*) dan budaya kerja (*culture set*) aparatur. Kondisi ini diharapkan akan meningkatkan kepercayaan masyarakat dan membawa pemerintahan Indonesia menuju pada pemerintahan kelas dunia.

2. **Terukur**

Pelaksanaan reformasi birokrasi yang dirancang dengan *outcomes oriented* harus dilakukan secara terukur dan jelas target serta waktu pencapaiannya.

3. **Efisien**

Pelaksanaan reformasi birokrasi yang dirancang dengan *outcomes oriented* harus memperhatikan pemanfaatan sumber daya yang ada secara efisien dan profesional.

4. **Efektif**

Reformasi birokrasi harus dilaksanakan secara efektif sesuai dengan target pencapaian sasaran reformasi birokrasi.

5. **Realistik**

Outputs dan *outcomes* dari pelaksanaan kegiatan dan program ditentukan secara realistik dan dapat dicapai secara optimal.

6. **Konsisten**

Reformasi birokrasi harus dilaksanakan secara konsisten dari waktu ke waktu, dan mencakup seluruh tingkatan pemerintahan, termasuk individu pegawai.

7. **Sinergi**

- a) Pelaksanaan program dan kegiatan dilakukan secara sinergis.
- b) Satu tahapan kegiatan harus memberikan dampak positif bagi tahapan kegiatan lainnya, satu program harus memberikan dampak positif bagi program lainnya.

- c) Kegiatan yang dilakukan satu instansi pemerintah harus memperhatikan keterkaitan dengan kegiatan yang dilakukan oleh instansi pemerintah lainnya, dan
 - d) harus menghindari adanya tumpang tindih antar-kegiatan di setiap instansi.
8. **Inovatif**
 Reformasi birokrasi memberikan ruang gerak yang luas bagi K/L dan Pemda untuk melakukan inovasi-inovasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, pertukaran pengetahuan, dan *best practices* untuk menghasilkan kinerja yang lebih baik.
9. **Kepatuhan**
 Reformasi birokrasi harus dilakukan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
10. **Dimonitor**
 Pelaksanaan reformasi birokrasi harus dimonitor secara melembaga untuk memastikan semua tahapan dilalui dengan baik, target dicapai sesuai dengan rencana, dan penyimpangan segera dapat diketahui dan dapat dilakukan perbaikan.

26

Prinsip reformasi birokrasi di atas termaktub dalam Peraturan Presiden No. 81 Tahun 2010 tentang *Grand Design* Reformasi Birokrasi. Pendapat lain tentang prinsip reformasi birokrasi dipaparkan oleh Sedarmayanti (2013: 75), sebagai berikut:

1. Melakukan peningkatan semaksimal mungkin terhadap kinerja birokrat dengan mengupayakan sumber daya manusia yang ada untuk berlaku profesional. Dengan kata lain bahwa dengan ditopang sumber daya manusia yang profesional, kinerja birokrasi akan dapat meningkat. Kinerja merupakan akumulasi dari seluruh pekerjaan birokrasi selama satu periode perencanaan.
2. Penghematan sumber daya organisasi dengan menggunakan rumus 5M + 1T (*man, money, material, methode, mechine, time*) dan lain-lain. Dalam hal ini, Sedarmayanti menggunakan perspektif manajemen, yakni pengelolaan secara maksimal terhadap minimal enam poin penting tersebut dalam organisasi birokrasi. Prinsip ini penting untuk diperhatikan mengingat

masih banyak ditemui pemborosan terhadap enam poin tersebut. Banyak faktor yang menjadi penyebabnya, salah satunya adalah faktor *political will* yang menuntut perlakuan akomodatif beberapa pihak.

3. Tidak hanya sekedar menaikkan gaji. Dalam konteks ini, menekankan pada efisiensi biaya karena selama ini disinyalir gaji pegawai merupakan salah satu poin yang menyerap anggaran cukup besar. Oleh karenanya, kenaikan gaji perlu dipertimbangkan secara matang sehingga besaran gaji birokrat berbaris seimbang dengan tingkat produktivitas dan prestasi kerjanya.
4. Remunerasi yang bersifat nasional. Remunerasi merupakan suatu penghargaan atau kompensasi yang diberikan kepada seseorang atas pekerjaan yang dilakukan dan biasanya berupa *fresh money*. Perbaikan manajemen terhadap remunerasi secara nasional dan menyeluruh akan memberikan dampak positif terhadap peningkatan kinerja birokrat.
5. Tunjangan Kinerja, diberikan kepada birokrat yang benar-benar berprestasi. Tunjangan kinerja juga dapat diberikan kepada birokrat dalam beberapa unit kerja sebagai pelaksana *project* percontohan yang langsung melayani masyarakat secara prima.
6. Mengakhiri hal-hal yang menjadi kebiasaan sebagian birokrat. Hal ini menjadi tolak ukur keberhasilan reformasi birokrasi. Beberapa hal yang harus diakhiri antara lain adalah:
 - a) Perilaku koruptif, seperti suap, menunda pelayanan, tidak disiplin, pungli, dan *mark up* anggaran.
 - b) PGSP (pinter goblok penghasilan sama). Pemerintah harus dapat mengikis dan akhirnya menghapus pemerataan yang tidak profesional dan tidak proporsional. Hal ini dapat dilakukan dari sisi perbaikan manajemen penggajian. Pemerintah harus berani memulai bahwa tinggi-rendahnya gaji bukan hanya diukur dari jabatan, melainkan juga dari kualitas dan produktivitas pegawai.
 - c) 802, merupakan istilah yang digunakan beberapa orang. 802 memiliki makna “datang jam 08.00, pekerjaan kosong, pulang jam 02.00. Kondisi ini berhubungan erat dengan manajemen sumber daya manusia yang ada, sehingga perlu ada penyesuaian antara tugas pokok, fungsi, dan beban kerja dengan kebutuhan sumber daya manusianya. Perlu pula

dilakukan inventarisasi kebutuhan, sehingga penempatan pegawai bukan bersifat akomodatif.

I. Sasaran Reformasi Birokrasi

Sasaran merupakan suatu objek yang akan dicapai oleh tindakan tertentu pada periode yang telah ditetapkan. Sasaran reformasi birokrasi merupakan titik yang akan dicapai pada waktu yang telah ditentukan dengan berbagai upaya yang dilakukan. Dalam Peraturan Presiden Nomor 81 Tahun 2010, dinyatakan bahwa sasaran reformasi meliputi tiga poin penting, yaitu:

1. Terwujudnya pemerintahan yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN);
2. Meningkatnya kualitas pelayanan publik bagi masyarakat; dan
3. Meningkatnya kapasitas dan akuntabilitas kinerja birokrasi.

Sementara itu, Sedarmayanti (2013: 75) mengajukan pendapat berkenaan dengan sasaran reformasi, yakni:

1. Terwujudnya birokrasi yang profesional, tidak tebang pilih (netral), dan sejahtera, mampu memosisikan diri sebagai pelayan negara dan masyarakat agar tercipta pelayanan prima;
2. Terwujudnya kelembagaan pemerintah yang proporsional, fleksibel, efektif, dan efisien;
3. Terwujudnya pelayanan publik yang lebih cepat, tidak berbelit, mudah, dan sesuai kebutuhan masyarakat.

Dari uraian di atas, dapat ditarik benang merah bahwa sasaran reformasi birokrasi terfokus pada terwujudnya birokrasi yang sehat, yaitu birokrasi yang bebas dari tindakan KKN, profesional, berkualitas, dan akuntabel. Bilamana birokrasi yang sehat tercipta, maka tentunya dapat mengikis dan mengobati kejengahan masyarakat selama ini serta dapat mengembalikan kepercayaan publik/masyarakat kepada birokrasi.

J. Kondisi Birokrasi Saat Ini

Era reformasi hingga saat ini tercatat kurang lebih sudah berumur 20 tahun. Selama itu juga era reformasi membenahi berbagai sektor termasuk

birokrasi. Pada 2004, masa pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudoyono (SBY), pemerintah pernah menegaskan kembali tentang pentingnya penerapan prinsip-prinsip *good governance* dan *clean governance* guna mendorong pelayanan publik yang baik. Berkenaan dengan hal tersebut, pemerintah pada saat itu mendemonstrasikan pembangunan aparatur negara melalui reformasi birokrasi. Masa ini selanjutnya dikenal dengan reformasi gelombang pertama.

Kemudian pada fase³² selanjutnya, reformasi birokrasi ditegaskan kembali pada tahun 2009 melalui pidato kenegaraan presiden dalam rangka memperingati ulang tahun ke-64 Kemerdekaan RI di depan Sidang DPR RI, 14 Agustus 2009. Penegasan ini kemudian disebut reformasi gelombang kedua, yang berisi tekad bulat bangsa Indonesia melanjutkan misi lima tahun ke depan agar terbebas dari dampak krisis yang terjadi sepuluh tahun lalu. Pada reformasi gelombang kedua, reformasi birokrasi juga merupakan agenda yang penting untuk dilakukan. Sehingga pada tahun berikutnya, tepatnya pada tahun 2010 pemerintah mengeluarkan gagasan dan konsep besar reformasi birokrasi melalui Perpres No. 81 yang dikenal sebagai *Grand Design Reformasi Birokrasi*.³⁶

Perpres No. 81, yang berisi *Grand Design Reformasi Birokrasi*, selanjutnya dijabarkan lebih lanjut melalui Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (PAN-RB) Nomor 11 Tahun 2015 dalam bentuk *Road Map Reformasi Birokrasi Tahun 2015-2019*. *Road Map* tersebut dibuat dalam jangka waktu perlima tahun, atas amanat Perpres No. 81 Tahun 2010 yang membagi sasaran reformasi birokrasi ke dalam lima tahunan. Targetnya, pada tahun 2025 mendatang, di Indonesia sudah benar-benar terbangun sistem birokrasi berkelas internasional dan benar-benar bergerak menuju negara maju.⁴⁶

Penetapan Perpres No. 81 tahun 2010 tersebut sekaligus menjawab keresahan berbagai kalangan yang masih menilai bahwa sekalipun secara implisit reformasi telah dilakukan hingga pada gelombang kedua, namun secara eksplisit belum membuahkan hasil yang signifikan. Santosa (2008: 117) mengatakan bahwa birokrasi pemerintahan pada saat itu belum sepenuhnya terlihat. Birokrasi masih bernuansa klasik yang sangat kental, berorientasi pada kekuasaan tunggal yakni di tangan pemerintah, dan struktur organisasi yang gemuk sehingga menggeser prinsip efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan.

Berkenaan dengan reformasi birokrasi, Santosa juga mengutip pendapat Miftah Toha (2003), Guru Besar Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gajah Mada (Fisipol UGM), bahwa reformasi birokrasi di Indonesia secara nyata masih dilaksanakan sebanyak dua kali saja, yakni pada masa kepemimpinan Presiden Soekarno pada 1962 dan Presiden Soeharto pada 1966. Pada masa Soeharto, seperti pada paparan sebelumnya, birokrasi didesain kokoh, stabil, dan sentralistik untuk mencapai visi perekonomian yang maju.

Apa yang dilakukan oleh Orde Baru dalam beberapa dekade tersebut, hingga saat ini masih banyak terbawa. Reformasi yang berkomitmen memperbaiki berbagai sektor, sebagian berambisi semua yang berbau Orde Baru harus dihapuskan. Namun kenyataannya, dalam bidang birokrasi nuansa-nuansa lama masih dirasakan masyarakat. Panjangnya meja yang harus dilalui mengindikasikan bahwa organisasi birokrasi masih cukup gemuk sehingga harus ada pengurangan dan penataan kembali berlandaskan kesesuaian dengan kebutuhan.

Penyesuaian organisasi birokrasi dengan kebutuhan perlu juga diiringi dengan peraturan perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan harus dibuat sistematis dan jelas, terbebas dari tumpang tindih, tidak konsisten serta terhindar dari multitafsir. Peraturan perundang-undangan harus bersifat adaptif, sesuai dengan kondisi, situasi, perkembangan teknologi, dan kebutuhan masyarakat umum. Oleh karenanya, tuntutan dari hal tersebut, birokrasi membutuhkan sumber daya yang berkualitas dan produktif. Birokrasi harus berani mengadakan perombakan terhadap sumber daya yang tidak berkualitas, sulit di *upgarde* dan tidak produktif karena hanya menjadi beban birokrasi yang berdampak pada kualitas penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat.

Kembali pada persoalan kondisi birokrasi saat ini, pada kenyataannya memang hampir seluruh kebutuhan masyarakat tidak terlepas dari kerja birokrasi. Hal ini juga mendorong terjebaknya birokrasi pada kepemilikan wewenang besar. Dampaknya, birokrasi seakan menjadi pemilik kuasa penuh atas masyarakat dan tidak sedikit ditemukan penyalahgunaan wewenang dalam penyelenggaraan pemerintahan. Penyelenggara pemerintahan terjebak dalam mental *pangreh praja* yang harus dilayani, bukan sebagai *pamong para* yang harus melayani masyarakat. Pelayanan kepada masyarakat menjadi terganggu dan tidak sesuai dengan yang seharusnya.

Oleh karenanya, perbaikan besar memang harus dilakukan bukan hanya pada konteks sistemnya, melainkan juga pada semua elemen yang berkaitan termasuk kualitas SDM dan mental penyelenggara pemerintahan. Perbaikan tersebut diharapkan mampu memberikan dampak yang lebih jauh, yakni berkenaan dengan terciptanya budaya birokrasi dan penyelenggaraan pemerintahan yang sehat, efektif, dan efisien.

K. Permasalahan Reformasi Birokrasi

Perjalanan reformasi sejak 1998 hingga saat ini pada satu sisi sudah banyak memberikan kontribusi pembangunan dalam segala bidang kehidupan berbangsa dan bernegara. Namun pada sisi yang lain, reformasi juga dinilai masih tertatih-tatih untuk mewujudkan apa yang menjadi tujuan awalnya; dalam konteks reformasi birokrasi adalah salah satunya. Rencana perbaikan yang terus dilakukan dinilai masih kurang sebagai bekal Indonesia menyongsong abad ke-21 ini. Birokrasi hingga saat ini tidak pernah lepas dari sorotan publik sebagai instansi pemerintahan yang masih berjalan lamban, berbelit, dan elit.

Kondisi tersebut kemudian menjadi salah satu penyokong penyakit bangsa-negara yang lebih akut lagi, yakni tindakan korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN). Tindakan KKN yang dulu pada masa sebelum reformasi relatif dilakukan secara tersembunyi, pada era reformasi menjadi suguhan dan tontonan yang sering ditemui. KKN yang dulu dilakukan hanya segelintir orang elit, saat ini sudah menyebar hingga pada lini-lini kehidupan masyarakat dari pusat hingga daerah-daerah.

Berangkat dari berbagai keresahan akan berbangsa-bernegara, menjadi tugas bersama dengan saling mengingatkan dan berkontribusi akan perbaikan, khususnya dalam konteks ini adalah birokrasi. Hal ini tidaklah berlebihan, karena dalam beberapa bahasan telah dipaparkan bahwa birokrasi merupakan instansi pemerintah yang hampir menangani segala kebutuhan dan keinginan masyarakat. Birokrasi yang baik dan bersih dari KKN akan melahirkan regulasi pelayanan kepada masyarakat yang baik pula. Dengan hal inilah, kepercayaan masyarakat kepada pemerintah dapat dipulihkan, dan sebaliknya pemerintah senantiasa hadir dalam berbagai kondisi yang dihadapi masyarakat untuk memenuhi hak-hak dasarnya.

²⁶ Dalam Peraturan Presiden No. 81 Tahun 2010 tentang *Grand Design Reformasi Birokrasi* dipaparkan beberapa permasalahan yang dihadapi birokrasi hingga saat ini, di antaranya adalah:

1. Masalah organisasi;
²⁶ Organisasi pemerintahan belum tepat fungsi dan tepat ukuran (*right sizing*).
2. Masalah Peraturan Perundang-Undangan;
 Beberapa peraturan perundang-undangan di bidang aparatur negara masih ada yang tumpang tindih, inkonsisten, tidak jelas, dan multitafsir. Selain itu, masih ada pertentangan antara peraturan perundang-undangan yang satu dengan yang lainnya, baik yang sederajat maupun antara peraturan yang lebih tinggi dengan peraturan di bawahnya atau antara peraturan pusat dengan peraturan daerah. Di samping itu, banyak peraturan perundang-undangan yang belum disesuaikan dengan dinamika perubahan penyelenggaraan pemerintahan dan tuntutan masyarakat.
3. Masalah SDM Aparatur;
 SDM aparatur negara Indonesia (PNS) saat ini berjumlah 4.732.472 orang (data BKN per Mei 2010). Masalah utama SDM aparatur negara adalah alokasi dalam hal kuantitas, kualitas, dan distribusi PNS menurut teritorial (daerah) tidak seimbang, serta tingkat produktivitas PNS yang masih rendah. Manajemen sumber daya manusia aparatur belum dilaksanakan secara optimal untuk meningkatkan profesionalisme, kinerja pegawai dan organisasi. Selain itu, sistem penggajian pegawai negeri belum didasarkan pada bobot pekerjaan/jabatan yang diperoleh dari evaluasi jabatan. Gaji pokok yang ditetapkan berdasarkan golongan/pangkat tidak sepenuhnya mencerminkan beban tugas dan tanggung jawab. Tunjangan kinerja belum sepenuhnya dikaitkan dengan prestasi kerja dan tunjangan pensiun belum menjamin kesejahteraan.
4. Masalah Kewenangan;
 Masih adanya praktik penyimpangan dan penyalahgunaan wewenang dalam proses penyelenggaraan pemerintahan dan belum mantapnya akuntabilitas kinerja instansi pemerintah.

5. Masalah Pelayanan Publik;

²⁹ Pelayanan publik belum dapat mengakomodasi kepentingan seluruh lapisan masyarakat dan belum memenuhi hak-hak dasar warga negara/penduduk. Penyelenggaraan pelayanan publik belum sesuai dengan harapan bangsa berpendapatan menengah yang semakin maju dan persaingan global yang semakin ketat.

6. Masalah Pola Pikir (*Mindset*) dan Budaya Kerja (*Culture-set*).

²⁴ Pola pikir (*tmindse*) dan ¹² budaya kerja (*culture set*) birokrat belum sepenuhnya mendukung birokrasi yang efisien, efektif dan produktif, dan profesional. Selain itu, birokrat belum benar-benar memiliki pola pikir yang melayani masyarakat, belum mencapai kinerja yang lebih baik (*better performance*), dan belum berorientasi pada hasil (*outcomes*).

Terkait permasalahan dalam birokrasi, selain mengenai hal-hal yang tertera dalam Perpres No. 81 Tahun 2010, hemat penulis terdapat permasalahan yang juga *urgent* untuk diperhatikan; salah satunya adalah transformasi nilai-nilai, strategi, rencana, serta pelaksanaan reformasi birokrasi yang tidak sampai pada tataran operator, baik dalam lingkup kementerian, lembaga negara non-pemerintah, maupun pada tingkat Pemerintah Daerah. Konsep besar reformasi birokrasi yang dirancang sedemikian rupa, belum sepenuhnya dapat menyentuh pelaksana di lapangan, konsep tersebut hanya dapat diserap dan dipahami oleh elit-elit birokrat. Sehingga dalam pelaksanaannya masih saja banyak ditemukan patologi birokrasi yang lebih pada penggunaan kekuasaan dari pada kenyamanan antara pemerintah dan masyarakat.

Permasalahan lain dari birokrasi saat ini berpatokan pada laporan kerja (kinerja) dalam angka-angka untuk mengukur keberhasilan suatu unit kerja dan programnya. Laporan yang berbentuk angka-angka bukanlah sesuatu yang tidak dipentingkan lagi, namun harusnya pelaporan bukan hanya angka-angka melainkan juga harus memuat tolok ukur jelas mengenai keberhasilan melalui kata-kata dengan berbagai indikatornya. Dalam bahasa ilmiah, pengukuran tidak hanya didasarkan pada kuantitatif belaka, melainkan juga harus menggunakan kuantitatif. Pengukuran melalui kualitatif (kata-kata) dapat lebih detail mendeskripsikan hal-hal kecil yang tidak selamanya dapat digambarkan dengan angka-angka.

Dalam hal ini, pemerintah perlu mendorong dan menegaskan kembali fungsi dari inspektorat yang ada di masing-masing daerah. Inspektorat harusnya tidak hanya berfokus pada evaluasi keuangan, melainkan juga harus dapat menguliti secara detail laporan kinerja birokrasi. Bukan dalam rangka mencari kelemahan dan kesalahan, tetapi lebih kepada evaluasi konstruktif untuk perbaikan-perbaikan sebagai upaya menyongsong tujuan besar reformasi birokrasi, yakni terwujudnya birokrasi kelas dunia.

Di sisi lain, guna menghindari transformasi nilai-nilai, strategi, rencana, serta pelaksanaan reformasi birokrasi yang tidak sampai pada tataran operator, pemerintah harus dapat secara tegas melakukan perombakan terhadap birokrat yang dinilai sudah tidak produktif. Tentunya, tindakan ini membutuhkan ketelitian dan kehati-hatian untuk menghindari sikap-tindakan arogansi sebagian birokrat. Perombakan bukan sekedar merotasi oknum dari satu unit kerja ke unit kerja yang lain, melainkan dengan pemberhentian secara terhormat.

Tindakan perombakan tersebut tentu dilakukan oleh para pemimpin dalam suatu instansi. Sehingga komitmen dan ketegasan pemimpin sangat dibutuhkan untuk mendukung terciptanya birokrasi yang sehat dan bersih. Tindakan perombakan tentu juga melahirkan konsekuensi baru, yaitu pemberian uang tunjangan, pensiunan, persangon, atau dengan bahasa yang lain sesuai dengan aturan perundang-undangan yang berlaku. Titik poin dari perombakan tersebut adalah mengganti SDM yang tidak produktif dengan yang produktif, mengganti yang tidak berkualitas dengan yang berkualitas.

L. Kondisi Birokrasi yang Diharapkan

Berangkat dari berbagai dialektika tentang birokrasi, memang perlu penegasan bahwa bangsa Indonesia menginginkan tercapainya cita-cita besar dari dilaksanakannya reformasi birokrasi. Dalam Perpres No. 81 Tahun 2010 juga telah dipaparkan mengenai kondisi birokrasi yang diinginkan nantinya, yaitu:

1. Penyelenggaraan pemerintahan yang sehat dan bersih dari tindakan-tindakan KKN bahkan dari aktivitas yang mengarah pada tindakan KKN.
2. Birokrasi yang mampu memberikan pelayanan secara maksimal dan berkualitas;
3. Birokrasi yang memiliki kapasitas dan akuntabilitas kinerja yang tinggi.

Pada intinya, birokrasi yang ditargetkan pada 2025 jika mengacu pada Perpres tentang *Grand Design* Reformasi Birokrasi terwujudnya memang bermuara pada pemerintahan yang terbebaskan dari praktik-praktik KKN dan berkualitasnya pelayanan kepada masyarakat. Birokrasi hampir menjadi tumpuan utama dalam menjalankan tata kelola pemerintahan yang baik. Upaya-upaya yang dilakukan serta melihat pada realita yang terjadi hingga saat ini, birokrasi khususnya dan pemerintah secara umum sedang berperang melawan tindakan KKN yang menjamur serta memformulasi ide-ide baru agar menjadi suatu konsep yang benar-benar dapat mewujudkan birokrasi yang berkelas dunia, sehat, dan bersih dari KKN.

Mengacu pada *Grand Design* Reformasi Birokrasi, pada saat ini pemerintah sedang berada pada akhir tahap kedua, yakni dimulai pada tahun 2015-2019. Target utamanya adalah terbebasnya pemerintahan dari KKN. Kenyataan di lapangan, KKN tidak hentinya muncul dari satu kasus ke kasus yang lain, dari daerah satu ke daerah yang lain, dan dari instansi satu ke instansi yang lain. Sehingga sebagian masyarakat mengalami trauma yang cukup akut, mengistilahkan dengan “korupsi yang membudaya”.

Sekalipun pengistilahan tersebut tidaklah tepat, namun perlu penanganan yang serius. Tindakan KKN yang menjamur memang tidak mungkin dihilangkan secara sekaligus, namun juga bukan berarti bangsa ini harus menyerah dan pesimis terhadap keadaan yang lebih baik ke depan. Oleh karena itu, penyadaran akan bahaya latin KKN serta komitmen semua pihak khususnya para pemimpin negeri ini untuk mengikis dan pada akhirnya menghilangkan praktik-praktik KKN harus digalakkan.

Pemimpin harus mampu memberikan teladan yang baik kepada masyarakat untuk tidak terjebak dan melakukan tindakan KKN. Demikian pula masyarakat agar tidak pasimis dan permisif dengan tindakan-tindakan yang terindikasi bahkan sudah pasti terkategori tindakan KKN. Memberantas korupsi bukan hanya tugas negara, melainkan semua kalangan harus berani mengambil peran. Penyadaran dan pengetahuan berkenaan dengan cara menangkal tindakan KKN, harus dimulai secara serentak dalam semua lini kehidupan dan tingkatan, termasuk sejak usia dini.

Memang memperbaiki birokrasi untuk menangkal tindakan-tindakan KKN, bukanlah satu-satunya cara. Namun setidaknya, hulu berbagai aktivitas

bangsa ini (birokrasi) harus dibersihkan secara pasti. Sasaran reformasi yang dicanangkan sedemikian baiknya apabila berhasil (Perpres No. 81/2010) akan mampu menghilangkan³³ penyalahgunaan kewenangan, menjadikan Negara Indonesia sebagai *most-improved bureaucracy*, meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat, meningkatkan kualitas formulasi dan implementasi kebijakan, meningkatkan efisiensi (waktu-biaya) pelaksanaan tugas organisasi, dan menjadikan birokrasi Indonesia yang siap menghadapi globalisasi.

Namun jika gagal, reformasi birokrasi hanya akan melanggengkan dan bahkan melahirkan permasalahan-permasalahan baru. Permasalahan tersebut di antaranya adalah ketidakmampuan birokrasi menyongsong kompleksitas abad ke-21, antipati masyarakat, trauma, ketidakpercayaan masyarakat terhadap pemerintah, serta munculnya ancaman kegagalan mencapai tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*).

M. Etika Birokrasi

Arah reformasi birokrasi juga harus ditujukan pada penguatan etika. Penguatan dan penegasan etika birokrasi sebagai salah satu upaya birokrasi melepaskan diri dari keterkungkungan patologi yang selama ini dialami, yakni elitis dan arogan. Masyarakat sebagai elemen yang harus dilayani, selayaknya diposisikan sebagai orang yang memiliki kuasa. Sementara birokrasi adalah yang melayani; memosisikan diri sebagai pihak yang diberi mandat untuk melayani. Birokrasi sebagai *pamong praja*, harus dapat dikembalikan pada makna hakikinya. Birokrasi bukan memosisikan diri sebagai *pangreh praja*, yang karena hampir semua kebutuhan masyarakat berada di tangan birokrasi, kemudian menjadikan masyarakat sebagai objek yang harus ditundukkan dan dikuasai.

Secara sederhana, etika dapat dikatakan sebagai suatu nilai dan norma moral yang menjadi tolak ukur terhadap perilaku individu atau kelompok manusia untuk menentukan baik atau buruk tingkah lakunya. Etika juga berhubungan dengan benar dan salahnya perilaku manusia, baik secara kelompok maupun individu. Cakupan etika meliputi segala tingkah laku manusia yang dapat dilihat, sehingga dapat diukur dengan kriteria yang telah disepakati oleh suatu komunitas. Oleh karenanya, etika tidak dapat diberlakukan secara mutlak,

melainkan tergantung pada dan di mana etika itu digunakan dalam suatu tatanan masyarakat.

Beberapa Ahli⁷¹ mengajukan pendapat berkenaan dengan pengertian etika. Pengertian etika tidak hanya dilihat dari satu perspektif; dapat dilihat dari etimologinya, filosofisnya, dan istilahnya. Namun demikian, yang banyak⁸ digunakan oleh para ahli adalah secara istilah. Secara etimologi, “etika” berasal dari bahasa Yunani “*ethos*”, dalam bentuk tunggal berarti tempat tinggal yang biasa, padang rumput, kandang, kebiasaan, adat, akhlak, watak, perasaan, sikap dan cara berpikir. Kata “etika” dalam bentuk jamaknya “*ta etha*” berarti adat kebiasaan. Sementara secara filosofi, “etika” berasal dari kegiatan berfilsafat atau berpikir yang dilakukan oleh manusia. Dalam bahasa sansekerta yang paling mendekati adalah kata “*susila*” yang berarti dasar-dasar, prinsip, aturan hidup (*sila*) yang lebih baik (*su*). Dalam bahasa Arab disebut “akhlak” yang berarti moral, etika (Nurdin, 2017: 1-2).

Wisok (2009) sebagaimana dikutip oleh Nurdin memberikan batasan etika sebagai berikut:

Ethics is the study of right and wrong. Etika adalah studi tentang yang benar dan yang salah, artinya bahwa yang dimaksud adalah benar atau salahnya tindakan manusia. Etika dalam studi ini masih terlalu sempit karena terlalu legalistik atau etika hanya memperhatikan benar atau salahnya tindakan manusia menurut peraturan yang berlaku.

Ethics is the study of moral. Etika adalah studi tentang pandangan moral dan tindakan manusia. Definisi ini secara tepat menunjukkan objek material etika. Adapun secara objek formal etiket bersama ilmu-ilmu yang lainnya, seperti sosiologis dan antropologi memberi pembatasan terhadap pandangan moral.

Ethics is not the study of what is, but of what ought be. Etika bukanlah studi tentang apa yang ada melainkan apa yang seharusnya.

Selanjutnya, Nurdin memberikan batasan pokok-pokok perhatian beberapa ahli tentang etika di atas sebagai berikut:

- 2
1. Merupakan prinsip-prinsip moral yang termasuk ilmu tentang kebaikan dan sifat dari hak (*The principles of morality, including the science of good and the nature of the rights*).

2. Pedoman perilaku, yang diakui berkaitan dengan memperhatikan bagian utama dari kegiatan manusia (*The rules of conduct, recognize in respect to a particular class of human actions*).
3. Ilmu mengenai watak manusia yang ideal, dan prinsip-prinsip moral sebagai individual (*The science of human character in its ideal state, and moral principles as of an individual*).

Penerapan usaha manusia untuk memakai akal budi dan daya pikirannya dalam pemecahan masalah setiap kehidupan, tindakan yang terbaik mengarah kepada kebenaran, kebaikan, dan ketepatan. Etika secara lebih laus tidak hanya berbicara baik dan buruk tetapi lebih dari itu, yaitu bertindak secara benar, baik, dan tepat.

Etika birokrasi berkenaan dengan pelayanan publik. Menjadi rahasia bersama bahwa, dalam pelayanan publik, etika yang buruk masih sering ditemukan (Warjio, 2015: 32). Para perangkat/pegawai birokrasi seringkali masih bersikap arogan terhadap masyarakat dalam memberikan pelayanan; sehingga kejenuhan masyarakat terhadap birokrasi semakin membesar dan tingkat kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah juga semakin terkikis. Kondisi ini harusnya menjadi pelajaran dan penyadaran bagi birokrat, agar dapat sedini mungkin memperbaiki diri, menggunakan etika birokrasi dalam pelayanan publik. Etika diri pribadi para birokrat akan mengantarkan pada ranah yang lebih besar menjadi etika birokrasi.

Etika birokrasi merupakan suatu panduan norma bagi aparat birokrasi dalam menjalankan tugas pelayanan bagi masyarakat. Etika birokrasi harus menempatkan kepentingan publik di atas kepentingan pribadi maupun kelompoknya. Etika harus diarahkan pada pilihan-pilihan kebijakan yang benar-benar mengutamakan kepentingan masyarakat luas. Suatu cara yang mengandung nilai-nilai dan hukum atau norma-norma yang digunakan untuk mengatur perilaku manusia yang dianggap baik (Dwiyanto, 2002: 188).

Etika birokrasi menyangkut larangan perangkapan jabatan, berkolusi, penerimaan uang pelicin, gratifikasi, menerima suap, melakukan suap, dan lain sebagainya (Iqrom, 2013: 22). Dalam pengertian itu, etika bukan hanya berbicara bagaimana memberikan pelayanan kepada masyarakat dengan menjalankan tugas kebirokrasiannya secara berkualitas, namun yang juga

penting untuk diperhatikan adalah tidak adanya tindakan amoral dan tindakan yang melanggar hukum.

Karena keberadaan birokrasi serta pelaksana tugas dan fungsinya merupakan upaya bagaimana pemerintah menjamin hak-hak dasar masyarakat terpenuhi dan pelayanan bagi masyarakat berjalan baik dengan kualitas yang dapat dipertanggungjawabkan, maka hal itu tidak cukup hanya dengan mengandalkan kompetensi. Haryatmoko (2011: xii) mengatakan bahwa pelayanan kepada masyarakat dapat berjalan efektif dan efisien tidak cukup dengan hanya mengandalkan kompetensi dan *leadership*, melainkan juga harus disertai pemahaman dan pengintegrasian nilai-nilai. Apabila diberengi dengan pemahaman dan kesadaran birokrat untuk melaksanakan fungsinya atas dasar nilai-nilai yang ada dalam birokrasi, maka peninjauan akan nilai-nilai yang ada dalam birokrasi menjadi penting untuk dilakukan.

Dari beberapa pandangan di atas, etika birokrasi pada dasarnya bukan hanya berbicara tentang kebaikan, melainkan juga tentang kebenaran dan ketepatan. Kebaikan menyangkut tindakan birokrat berkenaan dengan hal-hal yang berhubungan dengan moral. Kebenaran berkaitan dengan peraturan-peraturan yang ada, sementara ketepatan berkenaan dengan apa yang seharusnya dilakukan, bukan hanya apa adanya. Jadi, etika birokrasi dalam hal ini dipandang sebagai norma, berisi nilai-nilai yang menjadi pedoman birokrat dalam menjalankan tugas dan fungsinya yang termanifestasi dalam tindakan yang benar, baik, dan tepat dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Dengan demikian, wujud dari terlaksananya etika birokrasi dalam kehidupan sehari-hari yakni lepasnya para birokrat dari tindakan penyalahgunaan wewenang yang meliputi rangkap jabatan, manipulasi data, suap-menyuap, gratifikasi, korupsi, kolusi, nepotisme, mempersulit pelayanan, tidak santun, elitis, memaksa, arogan, dan lain sebagainya. Oleh karena itu, langkah-langkah yang bisa dilakukan untuk mewujudkan etika birokrasi yang baik adalah sebagai berikut:

1. Harus ada upaya dari pemerintah untuk memberikan penyegaran dan pemahaman kembali tentang peraturan perundang-undangan yang berkenaan dengan birokrasi termasuk dalam pelayanan publik/pelayanan kepada masyarakat;

2. Peningkatan kapasitas birokrat berkenaan dengan pengetahuan, empati, nilai-nilai ketakwaan. Dalam bahasa yang lebih sederhana adalah peningkatan kualitas emosional, spritual, dan kecerdasan intelektual.
3. Peningkatan kapasitas birokrat dalam hal prosedural teknis berkenaan dengan tugas dan fungsinya dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.
4. Penguatan spritual dengan melakukan sentuhan-sentuhan kerohanian birokrat dengan berbagai kegiatan sesuai dengan agama dan kearifan lokal masing-masing. Hal ini perlu dilakukan, karena memperbaiki birokrasi tidak cukup dengan hanya peningkatan kemampuan dan manajemen yang ada, namun juga perlu memperkuat kerohanian birokrat.

Beberapa langkah tersebut menjadi penting selain langkah-langkah lain yang ditawarkan banyak pakar dalam upaya reformasi birokrasi menuju arah yang lebih baik. Namun, yang menjadi catatan penulis, selama ini pelatihan dari berbagai keilmuan untuk memperbaiki birokrasi (termasuk etika pegawai) hanya menyentuh kecerdasan intelektual dan emosional. Faktanya, keduanya juga masih dinilai belum maksimal seiring berkembangnya kebutuhan, keinginan, dan teknologi. Permasalahan-permasalahan birokrasi masih saja muncul di permukaan terutama berkenaan dengan penyalahgunaan wewenang. Sehingga, selain perbaikan sistem, peningkatan kualitas keintelektualan dan emosional birokrasi, serta gagasan peningkatan keimanan (spritual) birokrasi patut untuk dilaksanakan.

N. Perilaku dan Budaya Birokrasi

Perilaku dan budaya menjadi satu kesatuan yang sulit untuk dipisahkan. Keduanya saling memberi pengaruh satu sama lain. Perilaku tidak terlepas dari pengaruh budaya suatu lingkungan yang membentuknya, sebaliknya budaya dalam suatu lingkungan juga akan memberikan pengaruh signifikan terhadap perilaku individu-individu yang ada di dalamnya. Rohman (2018: 121) menyatakan bahwa budaya dalam suatu organisasi turut memengaruhi proses perkembangan (baik keberhasilan maupun kegagalan) suatu organisasi.

Demikian pula dalam birokrasi, perilaku yang diperagakan oleh masing-masing individu akan memberikan dampak pada terciptanya budaya birokrasi yang lebih besar. Perilaku yang baik dari masing-masing individu akan memberikan pengaruh signifikan terhadap terciptanya budaya birokrasi yang

baik pula. Sebaliknya, perilaku individu birokrasi yang tidak baik juga akan memberikan pengaruh buruk terhadap terciptanya birokrasi. Jika budaya tercipta oleh perilaku masing-masing individu dalam birokrasi, maka pada hakikatnya perilaku terbentuk oleh pengetahuan individu-individu tersebut. Semakin luas pengetahuan individu, maka semakin bijak juga dalam berperilaku.

Dalam kajian yang lebih jauh, perilaku individu secara personal memiliki keberagaman yang luar biasa. Keberagaman ini dalam kajian manajemen menjadi penting, karena setiap individu berbeda latar belakang, pengetahuan, kepercayaan dan keyakinan sehingga membutuhkan manajemen yang baik agar tidak terjadi gejolak antar-individu di dalamnya. Selanjutnya, keberbedaan antar-individu tersebut akan termanifestasi dalam sebuah tindakan yang tentu berbeda antara satu dengan yang lain.

Oleh karenanya, dalam konteks perilaku birokrasi yang menjadi bahasan penting adalah perilaku individu-individu yang pada akhirnya akan menjadi suatu budaya birokrasi. Hal ini sejalan dengan ungkapan Mangkunegara (2005: 3) yang mengatakan bahwa perilaku organisasi (birokrasi) merupakan suatu kajian terhadap tindakan-tindakan (perilaku) individu dan kelompok dalam suatu organisasi yang dilakukan secara sistematis.

Perilaku merupakan reaksi terhadap sesuatu. Jika dikaitkan dengan birokrasi, maka secara sederhana perilaku birokrasi dapat dikatakan sebagai reaksi atau tanggapan birokrat terhadap berbagai kondisi birokrasi itu sendiri yang termanifestasi dalam tindakan-tindakan. Waluya (2007: 57) mengatakan bahwa perilaku merupakan susunan kepribadian yang terdiri dari beberapa unsur berikut ini.

1. Pengetahuan

Pengetahuan seseorang didapat dari berbagai pengalaman, pengamatan, dan fantasinya tentang berbagai hal. Semua itu secara otomatis tersimpan dalam memori otak manusia. Sekalipun dalam saat tertentu lupa, namun pada saat yang lain dapat dibuka sebagaimana manusia membuka file yang tersimpan dalam memori komputer.

2. Perasaan

Perasaan dimaknai sebagai suatu keadaan dalam kondisi sadar yang menghasilkan penilaian terhadap suatu objek. Penilaian tersebut dapat

bersifat positif atau sebaliknya bersifat negatif. Perasaan lebih cenderung menggunakan kekuatan emosional dari pada rasional. Sehingga memungkinkan penilaian yang dihasilkan lebih dekat pada subjektif dari pada objektif.

3. Dorongan Naluri

Unsur ini merupakan kemauan yang sudah menjadi fitrah kemanusiaan, sehingga dalam setiap manusia sudah pasti ada naluri. Setidaknya ada beberapa macam dorongan naluri, di antaranya adalah:

- a) dorongan mempertahankan hidup;
- b) dorongan untuk berinteraksi;
- c) dorongan untuk meniru;
- d) dorongan untuk berbakti;
- e) dorongan seksual;
- f) dorongan akan keindahan.

Dari ketiga unsur di atas, seringkali terjadi pergolakan dan tarik menarik mengenai suatu objek. Pengetahuan mengarahkan tindakan seseorang yang lebih cenderung kepada penilaian objektif, sementara perasaan menarik pada penilaian yang lebih cenderung subjektif. Seringkali juga antara pengetahuan dan perasaan termanipulasi dalam suatu yang lebih konkret, yakni antara kebutuhan dan keinginan. Kebutuhan biasanya lebih didominasi oleh penilaian dan pertimbangan terhadap sesuatu secara objektif dan rasional, sementara keinginan biasanya lebih didorong oleh perasaan-perasaan. Pergolakan dalam hal ini kemudian ternetralisasi oleh dorongan nurani. Di sinilah terkadang individu mengalami dilema yang cukup tinggi, antara mengutamakan pengetahuan dan bertindak objektif atau justru mengutamakan perasaan dengan bertindak subjektif.

Dalam konteks birokrasi, hal serupa seringkali terjadi pada tindakan (perilaku) birokrat/pegawai birokrasi. Dengan kata lain, ketiga unsur yang mendorong perilaku birokrat harusnya dapat terkomposisi dengan baik dan bijaksana. Sehingga dalam menjalankan tugas-tugas dan fungsinya, perilaku birokrat dapat memberikan kenyamanan bagi diri dan lingkungannya. Kenyamanan inilah yang pada akhirnya akan menciptakan suatu pelayanan bagi masyarakat secara maksimal dan terbaik. Hal ini perlu diketengahkan

karena pada dasarnya, keberadaan birokrasi tidak lain adalah memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Pandangan lain menegaskan bahwa perilaku dipengaruhi secara signifikan oleh sikap dan kepercayaan seseorang. Sikap merupakan evaluasi, perasaan, respons, dan kecenderungan seseorang terhadap suatu objek yang relatif konsisten (Umar, 2005: 25). Sikap pegawai dalam birokrasi merupakan cerminan evaluasi, perasaan, respons, serta kecenderungannya terhadap kondisi birokrasi itu sendiri dan lingkungan yang memengaruhi. Ia menegaskan bahwa dalam sikap terkandung sifat “konsisten”, artinya dilakukan oleh seseorang bukan hanya satu kali saja, melainkan beberapa kali hingga menjadi sesuatu yang tampak ke permukaan. Sikap ini juga dipengaruhi oleh kepercayaan, yakni suatu pemikiran deskriptif yang didasari pengetahuan, pendapat, dan keyakinan. Singkat kata, sikap dan kepercayaan tersebut pada dasarnya bertumpu pada pengetahuan dan keyakinan seseorang.

Berkenaan dengan perilaku birokrasi yang dipengaruhi oleh sikap dan kepercayaan pegawainya, tentunya bukan hanya berbicara sistem, melainkan juga berbicara masalah sumber daya manusia. Hal yang paling pokok dalam sumber daya manusia adalah pola pikir dan pengetahuan tentang birokrasi itu sendiri, sistem yang ada di dalamnya, serta orientasi yang akan dicapai pada saatnya nanti. Target utama birokrasi, jika dirunut pada titik hilirnya, adalah bagaimana pemerintah dapat mengelola pemerintahan secara baik dan berdampak pada kualitas pelayanan yang juga baik.

Terlepas dari berbagai perdebatan, birokrasi hingga saat ini nyatanya belum mampu sepenuhnya kembali pada poin intinya, yakni bagaimana memberikan pelayanan yang terbaik bagi masyarakat sesuai aturan dan standar yang berlaku. Disinyalir, ada berbagai persoalan yang harus dibenahi untuk memperbaiki birokrasi, salah satunya adalah keterbatasan pengetahuan pegawai tentang berbagai hal yang berkenaan dengan birokrasi sehingga berakibat pada perilaku birokrasi dan pada akhirnya membentuk budaya yang kurang dipercaya oleh masyarakat.

Oleh karenanya, jika budaya terbentuk dari perilaku individu dalam suatu sistem tertentu, maka tentunya perilaku-perilaku individu tersebut harus diperbaiki. Perilaku berangkat dari suatu sikap yang baik, sementara sikap dibentuk oleh pengetahuan, bila demikian kronologinya, maka untuk men-

ciptakan birokrasi yang baik, harus ada perilaku dan budaya birokrasi yang baik pula.

Mangkunegara (2005: 113) mengatakan bahwa budaya merupakan seperangkat sistem keyakinan, nilai, dan norma yang dikembangkan dalam suatu organisasi yang dijadikan tuntunan perilaku anggota-anggota di dalamnya untuk beradaptasi dengan lingkungan sekitarnya, baik lingkungan internal maupun lingkungan eksternal. Dari pendapat tersebut, jika ditarik dalam konteks birokrasi, maka budaya birokrasi merupakan seperangkat sistem, nilai-nilai, serta adanya norma yang kesemuanya diyakini dan dijadikan pedoman birokrat dalam berperilaku untuk mengatasi permasalahan adaptasi dengan lingkungannya. Dengan kata lain, budaya bukan hanya berbicara perilaku individu, melainkan juga terdapat sistem yang terbangun. Sistem dan perilaku yang baik melahirkan budaya birokrasi yang baik pula.

Thahjono (2011: 74) berpendapat bahwa budaya merupakan nilai-nilai dalam tindakan (*values in action*). Pendapat ini tampak lebih sederhana, namun perlu kajian yang lebih jauh. Pada pendapat ini, nilai-nilai yang dimaksudkan adalah nilai-nilai yang ada dalam suatu organisasi. Jika nilai-nilai tersebut tercermin, termanifestasi, dan terinternalisasi dalam diri masing-masing anggota organisasi dalam bentuk tindakan, maka nilai-nilai tersebut layak disebut sebagai budaya. Oleh karenanya, birokrasi dapat dikatakan berbudaya jika di dalamnya terdapat nilai-nilai yang diyakini dan terinternalisasi dalam diri pegawai, serta diwujudkan dalam tindakan sehari-hari.

Dari pandangan ahli di atas, penulis berasumsi bahwa budaya birokrasi merupakan suatu nilai dan norma yang diyakini oleh kelompok dan individu-individu dalam birokrasi, yang termanifestasi pada sikap dan tindakan kesehariannya dalam menjalankan tugas dan fungsi kebirokrasiannya. Dengan demikian, untuk menciptakan budaya birokrasi yang sehat dan bersih, perlu diletakkan nilai dan norma (aturan) birokrasi yang baik. Nilai dan norma tersebut selanjutnya diinternalisasi dan harus diyakini oleh individu dan kelompok dalam birokrasi agar menjadi pedoman dalam melaksanakan tugas dan fungsi-fungsi kebirokrasiannya.

Apabila dilihat dari perspektif sebagai *input*, menurut Ndraha (1997) dalam Mangkunegara (2005: 114), maka berikut ini adalah lima faktor yang turut memberikan kontribusi pada budaya organisasi:

1. pendiri organisasi,
2. pemilik organisasi,
3. sumber daya manusia,
4. pihak yang berkepentingan, dan
5. masyarakat.

Apabila ditarik dalam konteks birokrasi, pendiri organisasi dapat diberikan kepada para *founding father* bangsa ini. Bagaimana visi mereka mengenai pendirian bangsa-negara Indonesia pada saat dirumuskan. Memang tidak bisa dikooptasi demikian, namun setidaknya terdapat gambaran yang lebih kongkret dalam pembahasan ini. Pada konteks saat ini, visi yang dapat dijadikan acuan adalah visi pembangunan nasional dan reformasi birokrasi. Keduanya memiliki peran penting untuk menciptakan suatu budaya birokrasi yang lebih baik ke depannya. Oleh karenanya, baik visi pembangunan maupun visi reformasi birokrasi harus jelas dan dipahami oleh para pegawai birokrasi dalam semua tingkatan.

Faktor kedua adalah pemilik organisasi, tentunya dalam konteks birokrasi dan saat ini, pemilik organisasi termanifestasi pada pemimpin di setiap lini-lini (tingkatan) birokrasi. Pemimpin harus secara komprehensif memahami nilai-nilai dan norma birokrasi yang ada dan perkembangannya. Salah satu tawaran banyak ahli untuk memperbaiki kekurangan birokrasi saat ini adalah pemimpin yang visioner, pemimpin yang mampu membuat kebijakan tidak populer, pemimpin yang mampu membuat terobosan, serta pemimpin yang mampu melihat dan peka akan tantangan masa depan. Sehingga nilai-nilai dan norma-norma yang dilahirkan dari pemimpin tidak hanya berkutat pada masa sekarang dan terlena akan kejumudan birokrasi masa lampau, melainkan nilai dan norma yang adaptif serta siap menyongsong tantangan birokrasi di masa yang akan datang dan tantangan era globalisasi pada umumnya.

Faktor Ketiga adalah faktor sumber daya manusia (SDM). Dalam pembahasan mengenai permasalahan birokrasi, faktor SDM memang sangat menarik. Pasalnya, faktor SDM yang dipersiapkan seringkali luput dari kualitas yang dibutuhkan. Rekrutmen pegawai birokrasi masih menjadi momok terjadinya tindakan penyalahgunaan wewenang, dan KKN (korupsi, kolusi,

dan nepotisme). Tindakan suap-menyuap, persekongkolan, gratifikasi, dan mengutamakan kedekatan individu dan kelompok dalam rekrutmen pegawai masih saja muncul dipermukaan. Akibatnya, pegawai birokrasi yang terekrut tidak sesuai dengan kebutuhan, tidak profesional, dan tidak produktif. Penumpukan SDM karena tidak terpakai secara maksimal akan terjadi, terlebih lagi hal ini menjadi beban pemerintah karena harus mengeluarkan operasional yang tidak sedikit.

Faktor selanjutnya adalah pihak-pihak yang berkepentingan dengan birokrasi. Faktor ini tidak kalah menarik untuk dibahas karena peran pentingnya memengaruhi perilaku individu dan kelompok dalam birokrasi juga sangat kental. Pihak yang berkepentingan misalnya perusahaan swasta, dan para pebisnis yang menginginkan bagaimana birokrasi memberikan angin segar terhadap jalannya usaha dan bisnis yang dijalankan. Dalam birokrasi saat ini, faktor ini tidak bisa dianggap remeh, bahkan hingga terdengar istilah-istilah, “siapa yang memiliki finansial, ia akan banyak memengaruhi kebijakan (termasuk birokrasi) bahkan menguasai”.

Terakhir, faktor masyarakat sebagai pihak pengguna layanan juga memberikan sumbangsih terhadap budaya birokrasi. Masyarakat memberikan timbal-balik kepada birokrasi melalui banyak hal, salah satunya perilaku masyarakat terhadap birokrasi. Masyarakat yang berperilaku baik, tidak melakukan suap, tidak memberikan peluang tindakan KKN, akan juga berdampak positif pada pembentukan budaya birokrasi. Sehingga bukan hanya pada oknum birokraasinya, melainkan juga pada masyarakat sebagai pihak yang berhadapan langsung dengan birokrasi.

BAGIAN 2

39

Grand Design dan Road Map Reformasi Birokrasi

7

A. Grand Design dan Road Map Reformasi Birokrasi

Grand Design reformasi birokrasi sebenarnya telah dibahas panjang lebar pada bagian-bagian sebelumnya. Pada subbab ini penulis hanya menegaskan kembali secara umum sebagai gambaran mengenai sasaran lima tahunan yang menjadi target *grand design* reformasi birokrasi.

Dalam Perpres No. 81 tahun 2010, sasaran lima tahunan *grand design* reformasi birokrasi dipaparkan sebagai berikut:

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang RPJPN Tahun 2005-2025 menetapkan tahapan pembangunan yang meliputi periode RPJMN I (2005-2009), periode RPJMN II (2010-2014), periode RPJMN III (2015-REPUBLIK INDONESIA 2019), dan periode RPJMN IV (2020-2024). Sasaran lima tahunan dalam *Grand Design* Reformasi Birokrasi ini mengacu pada periodisasi tahapan pembangunan sebagaimana tercantum dalam RPJPN 2005-2025.

Selanjutnya, undang-undang tersebut dijabarkan dalam tahapan-tahapan sebagai berikut:

5
a. Sasaran lima tahun pertama (2010-2014)

Sasaran reformasi birokrasi pada lima tahun pertama difokuskan pada penguatan birokrasi pemerintah dalam rangka mewujudkan pemerintahan yang bersih dan bebas KKN, meningkatkan kualitas pelayanan publik kepada masyarakat, serta meningkatkan kapasitas dan akuntabilitas kinerja birokrasi.

b. Sasaran lima tahun kedua (2015-2019)

Selain implementasi hasil-hasil yang sudah dicapai pada lima tahun pertama, pada lima tahun kedua juga dilanjutkan upaya yang belum dicapai pada berbagai komponen strategis birokrasi pemerintah pada lima tahun pertama.

c. Sasaran lima tahun ketiga (2020-2024)

Pada periode lima tahun ketiga, reformasi birokrasi dilakukan melalui peningkatan kapasitas birokrasi secara terus-menerus untuk menjadi pemerintahan kelas dunia sebagai kelanjutan dari reformasi birokrasi pada lima tahun kedua.

Sasaran lima tahunan yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tersebut divisualisasi pada gambar berikut ini:

Gambar 1: Tahapan Pencapaian Sasaran Lima Tahunan



Sumber: Perpres No. 81 Tahun 2010

Apabila dilihat dari sasaran lima tahunan reformasi birokrasi tersebut, pada saat sekarang Pemerintah Indonesia memasuki fase akhir dari tahapan kedua, yakni dari tahun 2015-2019. Pada tahapan ini, yang menjadi sasaran adalah melanjutkan upaya-upaya tahap pertama, yakni terciptanya “birokrasi yang bersih dan bebas KKN, meningkatkan kualitas pelayanan, serta meningkatkan kapasitas dan akuntabilitas kinerja birokrasi”. Faktanya, di lapangan masih banyak ditemukan penyalahgunaan-penyalahgunaan wewenang oleh para elit birokrat (termasuk juga operatornya). Hal ini bukan hanya isapan jempol semata, namun dapat dibuktikan dengan masih seringnya para elit birokrat yang tertangkap oleh pihak-pihak berwajib karena melakukan tindakan-tindakan yang menyalahi aturan perundang-undangan yang berlaku.

Fakta lain, misalnya, tidak sedikit dan tidak jarang ditemukan keluhan masyarakat di tataran *grassroots* mengenai lambannya pelayanan birokrasi, ketidakjelasan waktu tunggu, dan persyaratan yang tidak sedikit. Di masyarakat masih tertanam anggapan bahwa birokrasi adalah instansi pemerintahan yang menjenuhkan dan penuh lika-liku. Muncul kata-kata yang sering terdengar “kalau bisa dipersulit untuk apa dipermudah dan kalau bisa dijual mahal buat apa digratiskan”. Permasalahan-permasalahan ini harus segera diatasi dengan keterlibatan semua pihak.

Kembali pada konsep bagaimana birokrasi harus dijalankan pada era globalisasi ini, paling tidak harus terdapat tiga subkultur yang saling mendukung yaitu subkultur kekuasaan yang diwakili oleh pemerintah sendiri, subkultur ekonomi yang diwakili oleh swasta, dan subkultur masyarakat yang diwakili oleh *civil society*. Ketiganya harus berperan secara seimbang, proporsional dan profesional. Dengan peranan ketiga subkultur tersebut secara maksimal, visi birokrasi akan tercapai, yakni “terwujudnya birokrasi kelas dunia”.

Penjabaran tentang ²⁴ tahapan *grand design* reformasi birokrasi di atas, selanjutnya diatur melalui Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2015 tentang *Road Map* Reformasi Birokrasi 2015-2019. Tujuan utama dari pembuatan *road map* tersebut adalah menuntun arah implementasi ³² reformasi birokrasi yang telah dicanangkan. Dengan tujuan tersebut diharapkan birokrasi di tataran Kementerian/Lembaga non-Pemerintahan dan Pemerintah Daerah (Pemda)

dapat berjalan secara efektif, efisien, terukur, konsisten ber-update, terintegrasi, melembaga, dan berkelanjutan.

Dalam Perpres No. 81 tahun 2010 juga disebutkan, pada Bab III, bahwa keterkaitan antara *Grand Design* dengan *Road Map Reformasi Birokrasi* dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel 1: Keterkaitan Antara *Grand Design* dan Setiap *Road Map Reformasi Birokrasi*

Keterkaitan *Grand Design* Reformasi Birokrasi (GDRB) dengan setiap *Road Map* Reformasi Birokrasi (RMRB) adalah sebagai berikut:

<i>Grand Design</i> Reformasi Birokrasi 2010 – 2025	<i>Grand Design</i> Reformasi Birokrasi 2010-2025 ditetapkan dengan Peraturan Presiden.
<i>Road Map</i> Reformasi Birokrasi 2010 - 2014	<i>Road Map</i> Reformasi Birokrasi 2010-2014 lebih bersifat <i>living document</i> ditetapkan dengan Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi.
• <i>Road Map</i> Reformasi Birokrasi 2015 – 2019	<i>Road Map</i> Reformasi Birokrasi 2015-2019 dan 2020-2024 disusun sesuai dengan hasil pelaksanaan RPJMN dan RMRB periode sebelumnya, serta dinamika perubahan penyelenggaraan pemerintahan.
• <i>Road Map</i> Reformasi Birokrasi 2020 – 2024	
Transisi 2024 - 2025	UU No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, menetapkan bahwa proses penyusunan RPJP harus dilaksanakan 1 tahun sebelum berakhirnya RPJP sedang berjalan.

Sumber: Perpres No. 81 Tahun 2010, hal. 24

Keterkaitan antara *Grand Design* dan *Road Map Reformasi Birokrasi* di atas, secara visualisasi dapat digambarkan seperti di bawah ini:

7
Gambar 2: Keterkaitan Antara *Grand Design* dan Setiap *Road Map* Reformasi Birokrasi



Sumber: Perpres No. 81 Tahun 2010, hal: 25

Tampak jelas bahwa *grand design* merupakan dasar dan menjadi pedoman dalam penyusunan *road map* reformasi birokrasi. Keduanya merupakan satu kesatuan ibarat konsep dan penjabaran teknisnya. Dalam konteks pelaksanaannya, reformasi birokrasi dilakukan dengan tiga cara, yaitu desentralisasi, serentak dan bertahap, dan adanya koordinasi. Konsep *grand design* reformasi dibuat dengan sifat terbuka, artinya dengan teknis pelaksanaan dengan sistem desentralisasi, *grand design* dapat disesuaikan dengan kearifan lokal serta karakteristik masing-masing kementerian/lembaga dan pemerintah daerah.

Dengan kearifan lokal dan karakteristik masing-masing kementerian/ lembaga dan pemerintah daerah tersebut, ditambah dengan kemampuan antar-instansi tersebut juga berbeda, maka reformasi dilaksanakan dengan *start* yang serentak namun dengan proses dan kecepatan yang berbeda sesuai dengan kesiapan masing-masing kementerian/lembaga dan pemerintah daerah. Oleh karena itu, tidak bijak jika harus menyamakan titik keberangkatan yang sama dengan *speed* yang berbeda, kemudian dituntut sampai pada tujuan secara bersama pula.

Dalam hal ini, penegasan juga ditekankan pada pelaksanaan yang serentak namun tetap koordinasikan antara satu dengan yang lainnya secara nasional dengan acuan *grand design* reformasi birokrasi dan *road map* reformasi birokrasi. Pengoordinasian ini dilakukan oleh Komite Pengarah Reformasi Birokrasi Nasional, pelaksanaan sehari-hari dilakukan oleh Tim Reformasi Birokrasi Nasional, dan pelaksanaan program-program dilaksanakan oleh kementerian/ lembaga dan pemerintah daerah.

Desain tersebut sangatlah sempurna dalam hitam di atas putih. Tinggal bagaimana dalam fakta dan realita di lapangan. Sehingga menjadi tugas bersama menyadarkan para birokrat untuk tahu, memahami, menyadari, dan melaksanakan

apa yang telah dikonsepkan. Tanpa semua itu, *grand design* dan *road map* reformasi birokrasi di Indonesia hanya akan menjadi Cerpen (cerita pendek) yang ditulis oleh para intelektual secara berkelanjutan. Tanpa semua itu reformasi birokrasi hanya akan melahirkan kedua kalinya apa yang disebut sebagai kekecewaan dan ketidakpercayaan masyarakat terhadap pemerintah. Malabelkan pada birokrasi Indonesia apa yang disebut instansi kaku, berbelit, meja yang panjang, penuh penyalahgunaan, dan KKN.

B. Strategi Pelaksanaan Reformasi Birokrasi

Strategi merupakan pendekatan komprehensif terhadap suatu objek yang berkenaan dengan pelaksanaan gagasan, perencanaan, bentuk pelaksanaannya (program), hingga pada metode yang akan digunakan. Strategi bukan sesuatu yang kotor, bukan juga kegiatan kongkalikong seperti dipersepsikan banyak orang. Rohman (2017: 8) mengatakan bahwa strategi berbicara tentang formulasi gagasan atau ide, rencana-rencana serta tindakan dalam jangka waktu yang panjang guna mencapai suatu tujuan yang telah ditentukan.

Dengan kata lain, memaknai strategi bukan sesederhana pengucapannya, strategi meliputi ide/gagasan yang dirumuskan secara sistematis, merencanakan segala yang berkaitan dengan pelaksanaannya, menyusun program sebagai bentuk penjabaran dari rencana-rencana, siapa yang melaksanakan rencana-rencana yang tersusun, hingga pada metode apa yang akan digunakan dalam melaksanakan. Reformasi birokrasi sebagai salah satu bentuk penataan kembali ketatakelolaan Pemerintahan Indonesia pasca-terjadinya krisis multidimensi pada tahun 1998 lalu, menuntut pemerintah bukan hanya menggelontorkan ide-ide mentah saja. Pemerintah dan berbagai pihak harus bekerja keras bagaimana reformasi birokrasi dapat berjalan sebagaimana yang diharapkan bersama.

Sebagai salah satu upaya pemerintah melaksanakan reformasi birokrasi secara serius dengan dibuatnya *grand design* dan *road map* reformasi birokrasi, di dalamnya memuat berbagai penjelasan apa yang harus dilakukan termasuk juga strategi pelaksanaan reformasi birokrasi. *Grand design* reformasi birokrasi yang termaktub dalam Perpres RI No. 81 Tahun 2010, strategi pelaksanaan reformasi birokrasi terbagi dalam beberapa tingkat, yaitu tingkat pelaksanaan, pihak pelaksana, program yang harus dilaksanakan, dan metode-metode pelaksanaannya.

1. Tingkat Pelaksanaan

Pada tahap ini, reformasi terbagi dalam tiga tingkatan. Pada tingkat makro dan tingkat meso dilaksanakan secara nasional. Sementara tingkat yang ketiga, yakni tingkat mikro dilaksanakan di kementerian/lembaga negara/pemerintah daerah.

Pada tataran nasional yang berkenaan dengan tingkat makro, reformasi birokrasi dilakukan dengan upaya penyempurnaan regulasi. Sementara pada tingkat meso, reformasi dilaksanakan dengan berkomitmen menjalankan fungsi-fungsi manajerial, yakni menerjemahkan kebijakan makro yang berkenaan dengan reformasi birokrasi serta mengoordinir (baik mendorong maupun mengawal) pelaksanaan reformasi di kementerian/ lembaga negara/pemerintah daerah.

Pada tataran kementerian/lembaga negara/pemerintah daerah berkenaan dengan tingkat mikro, yakni melaksanakan kebijakan dan program yang telah digariskan secara nasional untuk mempercepat upaya pelaksanaan reformasi birokrasi. Gambaran tingkat pelaksanaan reformasi birokrasi di atas, secara komprehensif dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel 3: Tingkat Pelaksanaan Reformasi Birokrasi

Tingkat Pelaksanaan		Keterangan
Nasional	Makro	menyangkut penyempurnaan regulasi nasional yang terkait dengan upaya pelaksanaan reformasi birokrasi
	Meso	menjalankan fungsi manajerial, yakni menerjemahkan kebijakan makro dan mengkoordinir (mendorong dan mengawal) pelaksanaan reformasi birokrasi di tingkat K/L dan Pemda
Kementerian/ Lembaga/ Pemda	Mikro	menyangkut implementasi kebijakan/ program reformasi birokrasi sebagaimana digariskan secara nasional yang menjadi bagian dari upaya percepatan reformasi birokrasi pada masing-masing K/L dan Pemda

Sumber: Perpres No. 81 Tahun 2010, hal: 21

2. Pelaksana

Ketua Komite Pengarah Reformasi Birokrasi Nasional bertanggung jawab kepada Presiden. Adapun peran Komite Pengarah Reformasi Birokrasi Nasional antara lain adalah menetapkan kebijakan, strategi, dan standar

4 bagi pelaksanaan reformasi birokrasi dan kinerja operasi birokrasi. Peran Tim Reformasi Birokrasi Nasional antara lain adalah merumuskan kebijakan dan strategi operasional reformasi birokrasi serta memantau dan mengevaluasi pelaksanaan reformasi birokrasi.

Ketua Tim Reformasi Birokrasi Nasional bertanggung jawab kepada Ketua Komite Pengarah Reformasi Birokrasi Nasional. Tim Reformasi Birokrasi Nasional dibantu oleh Unit Pengelola Reformasi Birokrasi Nasional. Komite Pengarah Reformasi Birokrasi Nasional dibantu oleh Tim Independen, dan Tim *Quality Assurance* yang berperan antara lain melakukan monitoring dan evaluasi serta memastikan pelaksanaan reformasi birokrasi.

Tim Reformasi Birokrasi K/L dan Pemda berperan sebagai penggerak, pelaksana dan pengawal pelaksanaan reformasi birokrasi di masing-masing K/L dan Pemda. Pengorganisasian pelaksana reformasi birokrasi dapat digambarkan dalam tabel di bawah ini:

Pelaksana Reformasi Birokrasi

Tingkat Pelaksanaan		Penanggungjawab/Pelaksana
Nasional	Makro	Komite Pengarah Reformasi Birokrasi Nasional
		Tim Reformasi Birokrasi Nasional
	Meso	Unit Pengelola Reformasi Birokrasi Nasional
		Tim Independen
		Tim Quality Assurance
Instansional (K/L/Pemda)	Mikro	Tim Reformasi Birokrasi K/L/Pemda

Sumber: Perpres No. 81 Tahun 2010, hal: 22

3. Program

Strategi pelaksanaan reformasi birokrasi dilakukan melalui program-program yang berorientasi pada hasil (*outcomes oriented program*). Program-program tersebut dilaksanakan sesuai dengan tingkat pelaksanaannya sebagaimana tercantum pada tabel di bawah ini:

Perbandingan Program Antartingkat Pelaksanaan

Program Untuk Tingkat Makro	Program Untuk Tingkat Meso	Program Untuk Tingkat Mikro
1) Penataan Organisasi	1) Manajemen Perubahan	1) Manajemen Perubahan
2) Penataan Tatalaksana	2) Konsultasi dan Asistensi	2) Penataan Peraturan Perundang-undangan
3) Penataan Sistem Manajemen SDM Aparatur	3) Monitoring, Evaluasi dan Pelaporan	3) Penataan dan penguatan Organisasi
4) Penguatan Pengawasan	4) <i>Knowledge management.</i>	4) Penataan Tatalaksana
5) Penguatan Akuntabilitas Kinerja		5) Penataan Sistem Manajemen SDM Aparatur
6) Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik		6) Penguatan Pengawasan
		7) Penguatan Akuntabilitas Kinerja
		8) Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik
		9) Monitoring, Evaluasi dan Pelaporan

Catatan:
Pada setiap program baik tingkat makro, meso, maupun mikro harus menerapkan *quick wins*.

Sumber: Perpres No. 81 Tahun 2010, hal: 23

Tabel di atas menunjukkan tiga tingkatan program reformasi birokrasi yang dicanangkan oleh pemerintah, yakni tingkat makro, meso, dan mikro. Sekalipun secara poin menunjukkan jumlah yang berbeda, namun pada intinya program di tingkat meso dan mikro merupakan pengejawantahan dari program tingkat makro.

4. Metode Pelaksanaan

Pelaksanaan reformasi birokrasi yang dicanangkan oleh pemerintah membutuhkan metode yang tepat agar dapat tercapai sasaran yang telah ditentukan. Dalam Perpres No. 81/2010 tentang *Grand Design* Reformasi Birokrasi termaktub bahwa pelaksanaan reformasi birokrasi dilakukan dengan metode sebagaimana pada gambar berikut:



Sumber: Perpres No. 81 Tahun 2010, hal: 23

C. Ukuran Keberhasilan Reformasi Birokrasi

Dalam kebijakan, indikator sebagai ukuran tingkat keberhasilan mutlak dibutuhkan untuk mengetahui sejauh mana kebijakan tersebut terimplementasi. Ukuran tingkat keberhasilan terlaksananya suatu kebijakan dapat memberikan umpan balik bagi perbaikan dan peningkatan kualitas kebijakan selanjutnya. Dalam konteks reformasi, ukuran juga mutlak dibutuhkan untuk mengetahui sejauh mana pelaksanaan dan keberhasilan reformasi dilakukan. Apakah sudah sesuai dengan *grand design* dan *road map* yang sudah dicanangkan, atau bahkan jauh dari harapan.

Pada umumnya, mengukur tingkat keberhasilan yang selama ini dilakukan berkuat pada pelaporan yang bersifat kuantitatif oleh instansi terkait. Bukan sesuatu yang tidak maksimal, namun pelaporan kuantitatif juga harus dilengkapi dengan pelaporan kinerja secara kualitatif agar dapat melihat bagaimana dan mengapa reformasi birokrasi dapat berjalan efektif dan efisien atau sebaliknya hingga saat ini masih jalan di tempat. Perpres No. 81 Tahun 2010 memberikan gambaran tentang ukuran keberhasilan pelaksanaan reformasi menuju terciptanya *good governance* dan *clean governance* sebagai berikut:

Tabel 2: Sasaran dan Indikator Keberhasilan Reformasi Birokrasi

Sasaran	Indikator		Base line (2009)	Target (2014)
Terwujudnya pemerintahan yang bersih dan bebas KKN	IPK*)		2.8	5.0
	OPINI BPK (WTP)	Pusat	42,17%	100%
		Daerah	2.73%	60%
Terwujudnya peningkatan kualitas pelayanan publik kepada masyarakat	Integritas Pelayanan Publik	Pusat	6,64	8,0
		Daerah	6,46	8,0
	Peringkat Kemudahan Berusaha		122	75
Meningkatnya kapasitas dan akuntabilitas kinerja birokrasi	Indeks Efektivitas Pemerintahan**)		- 0,29	0,5
	Instansi pemerintah yang akuntabel		24%	80%

*) skala 0-10
**) skala 2.5-2.5

Sumber: Perpres No. 81 Tahun 2010, hal: 20

Terlihat bahwa ukuran yang digunakan untuk mengukur tingkat keberhasilan pelaksanaan reformasi birokrasi berdasarkan penilaian kuantitatif. Penilaian ini pada akhirnya bermuara pada pencapaian tata kelola pemerintahan yang baik dan bersih. Dengan tata kelola pemerintahan yang baik dan bersih, 75 tunya kualitas dan kuantitas pembangunan dapat meningkat dan maksimal. Tata kelola pemerintahan yang baik dan bersih, di sisi yang lain dapat memberikan pelayanan terbaik kepada masyarakat dengan prinsip kerja sama dan kenyamanan. Bukan pelayanan yang mengintimidasi dan berorientasi pada penguasaan masyarakat untuk tunduk dan dimanfaatkan oleh pemerintah dalam kepentingan-kepentingan individu atau kelompok tertentu.

Tata kelola pemerintahan yang baik dan bersih, akan juga berdampak positif pada pelaksanaan pembangunan secara nasional dan memberikan hasil yang maksimal. Hasil pembangunan (*development outcome*) yang baik ditandai dengan beberapa indikator, sebagaimana tertuang dalam Perpres No. 81 Tahun 2010:

Pada tahun 2025, pencapaian sasaran-sasaran di atas secara bertahap, diharapkan telah menghasilkan *governance* yang berkualitas. Semakin baik kualitas *governance*, semakin baik pula hasil pembangunan (*development outcomes*) yang ditandai dengan:

- a. tidak ada korupsi;
- b. tidak ada pelanggaran;
- c. APBN dan APBD baik;
- d. semua program selesai dengan baik;
- e. semua perizinan selesai dengan cepat dan tepat;
- f. komunikasi dengan publik baik;
- g. penggunaan waktu (jam kerja) efektif dan produktif;
- h. penerapan *reward* dan *punishment* secara konsisten dan berkelanjutan;
- i. hasil pembangunan nyata (pro-per⁴mbuhan, pro-lapangan kerja, dan pro-pengurangan kemiskinan; artinya, menciptakan lapangan pekerjaan, mengurangi kemiskinan, dan memperbaiki kesejahteraan rakyat).

Namun sekali lagi, ukuran dan indikator ini perlu diperluas agar tidak hanya berbicara angka-angka. Ukuran dan indikator ini harus sesuai dengan fakta dan realita di masyarakat. Sehingga dibutuhkan kajian secara mendalam dan profesional agar dalam pengukuran yang dilakukan tepat dan proporsional. Birokrasi merupakan hulu berbagai aktivitas pemerintahan. Sehingga, hulu yang baik, ditopang dengan proses yang baik, tentunya akan menghasilkan hilir yang baik. Apabila dalam konteks ini birokrasi sebagai hulu, maka pelayanan dan pemenuhan hak-hak dasar masyarakat adalah hilirnya. Pembangunan yang berorientasi pada kesejahteraan masyarakat umum merupakan salah satu upaya bagaimana pemerintah senantiasa hadir dan melayani masyarakat.

BAGIAN 3

Dinamika Sosial-Politik

A. Dinamika Sosial

Layaknya organisasi pada umumnya, birokrasi sebagai salah satu organisasi pemerintah untuk menjalankan tugas-tugas pemerintahan memberikan pelayanan kepada masyarakat tidak lepas dari faktor dinamika sosial dan politik yang turut andil mempengaruhinya. Indonesia merupakan bangsa-negara yang memiliki keragaman yang tidak sedikit. Maka, dinamika sosial yang terjadi tentu juga akan banyak mengalami perbedaan antar daerah. Di sinilah salah satu letak pentingnya digulirkan otonomi daerah sejak reformasi 1998 sebagai penanda dimulainya era desentralisasi.

Kaitannya dengan masalah birokrasi, dinamika sosial di daerah memiliki khas masing-masing. Sehingga menjalankan kebirokrasian antara satu daerah dengan daerah yang lain tidak sama. Dalam banyak daerah, pegawai birokrasi nyaris memiliki kekuasaan dan strata yang lebih tinggi dari masyarakat pada umumnya. Namun hal tersebut bukan berlaku secara keseluruhan. Di Sebagian daerah, perbedaan strata sosial antara birokrat dengan masyarakat telah berhasil diminimalisir bahkan dihilangkan.

Dwiyanto, dkk. (2006:111) dalam kajian hasil penelitiannya menyampaikan bahwa masyarakat di sebagian daerah telah mampu memformulasi cara bagaimana

menghilangkan dominasi birokrasi (pegawai birokrasi) terhadap masyarakat seperti yang selama ini banyak terjadi. Dengan hilangnya dominasi birokrasi terhadap masyarakat, maka keduanya berada pada posisi yang seimbang. Masyarakat tidak tunduk kepada birokrasi, dan sebaliknya birokrasi juga tidak terbang pilih sebagai akibat dari intimidasi pihak-pihak tertentu dalam melayani masyarakat.

Pada posisi yang seimbang antara birokrasi dengan masyarakat, ketatalaksana pemerintahan (*governance*) akan berjalan secara sehat. Birokrasi dapat terhindar atau paling tidak dapat meminimalisir tindakan-tindakan kesewenangan. Kondisi yang demikian, jika ditopang dengan hadirnya unsur ketiga, yakni pihak swasta yang juga berlaku memposisikan diri dan diposisikan sebagai *partnership*, maka tujuan terwujudnya birokrasi yang baik, bersih, sehat, dan tepat guna akan tercapai. Dalam realitanya, implementasi birokrasi yang demikian akan mendorong terciptanya *good governance* dan *clean governan*. Pelayanan kepada masyarakat menjadi maksimal dan profesional tanpa adanya unsur pemaksaan dan keterpaksaan. Birokrasi yang lepas dari penguasaan dan dominasi beralih pada birokrasi yang menekankan bukan hanya pada pemberian layanan, melainkan juga sebagai pelindung masyarakat dari kesewenang-wenangan pihak yang tidak bertanggung jawab.

Dwiyanto, dkk. Menyontohkan salah satu daerah yang sudah sampai pada hubungan antara birokrasi dengan masyarakat secara sosial-psikologis berada pada titik yang seimbang adalah Sumatera Barat. Fenomena tersebut menarik untuk ditelaah lebih jauh. Ia mengatakan bahwa masyarakat mampu memformasi kiat untuk melawan dominasi birokrasi kepada masyarakat. Jika selama ini birokrasi menggunakan jabatan sebagai *prestise* dan jaminan status sosial sebagai media untuk mengungguli masyarakat, maka masyarakat menggunakan uang untuk melawan dan mengimbangi dominasi birokrasi.

Bagi masyarakat Sumatera Barat memberikan uang kepada birokrat dalam hubungannya dengan pemberian pelayanan bukan dianggap sebagai suap, melainkan sebagai bukti konkret bahwa mereka memiliki status yang lebih tinggi dari pada birokrat. Dalam relasi sosial konsep dan nilai pemberian merupakan suatu yang terhormat. Sehingga dengan mereka memberikan uang kepada birokrat, mereka tidak dalam rangka melakukan tindakan penyuapan, melainkan sebagai bukti bahwa kedudukan masyarakat sama seimbang dengan birokrat.

Apa yang terjadi di Sumatera Barat tersebut layaknya dapat ditransformasi pada daerah-daerah lain yang birokrat dan masyarakatnya masih belum terbebas dari kungkungan paradigma lama. Paradigma yang menegaskan bahwa birokrat merupakan prestis yang perlu dibanggakan. Padahal, menjadi pegawai birokrasi sejatinya adalah merelakan diri untuk menjadi pelayan bagi masyarakat umum dalam pemenuhan hak-hak dasar, ikut serta memberikan akses kesejahteraan bagi masyarakat secara umum, dan memberikan perlindungan dari kesewenang-wenangan.

Birokrasi sebagai salah satu instansi yang memiliki peran sebagai kepanjangan tangan pemerintah dalam menjalankan tugas dan fungsi ke pemerintahannya. Birokrasi pada paradigma lama sangat mendominasi peran, tetapi bukan harus menguasai. Pendominasian peran di sini memiliki makna bagaimana pemerintah memberikan pelayanan. Namun faktanya, birokrasi mendominasi masyarakat pada titik penguasaan. Sehingga masyarakat menjadi jenuh untuk berhadapan dengan birokrasi.

Pada tahun 1998 yang dimulai dengan fenomena krisis moneter, merambat pada krisis di bidang lainnya termasuk bidang sosial, mendorong masyarakat sadar bahwa mereka tidak layak diperlakukan sebagai pihak yang ditekan dengan berbagai rekayasa aturan-aturan yang dibuat pemerintah. Masyarakat menginginkan adanya perubahan strata sosial yang baik, dimana masyarakat bukan lagi sebagai penonton, melainkan harus terlibat aktif dalam berbagai pembangunan, baik secara nasional maupun di daerah-daerah. Tatahan sosial yang menuntun pada strata yang memosisikan antara masyarakat dengan pemerintah (birokrasi) berada pada titik yang sama.

Secara teori, perubahan sosial pasti terjadi pada setiap tatanan masyarakat. Perubahan sosial terjadi disebabkan oleh dinamika sosial kemasyarakatan sebagai konsekuensi logis kehidupan manusia. Pemenuhan kebutuhan dan pencapaian keinginan manusia senantiasa menuntut dinamika, baik yang bersifat positif maupun yang negatif. Salah satu perubahan sosial secara masif di Indonesia terjadi pada tahun 1998 yang ditandai dengan munculnya era reformasi. Pada fenomena perubahan sosial tersebut, pada satu sisi menampilkan sifat positifnya, yakni perubahan dari sistem pemerintahan yang sentralistik, menuju desentralistik. Namun pada sisi yang lain, memunculkan juga dinamika yang negatif, beberapa kasus perampasan hak asasi manusia, bahkan hingga penghilangan paksa warga negara yang pada saat itu dinilai membahayakan posisi penguasa.

B. Pengetian Dimamika dan Perubahan Sosial

Istilah “sosial” identik dengan masyarakat sekalipun kedua istilah tersebut tidaklah sama. Istilah sosial oleh sebagian ahli dipandang sebagai apa yang tersusun dan peristiwa dalam suatu kominatas manusia. Dalam pandangan tersebut, yang perlu digaris bawahi adalah sesuatu yang tersusun dan ada peristiwa. Dengan kata lain, sosial merupakan berbagai hal yang berkenaan dengan suatu komunitas manusia, mulai dari susunan, hubungan, persamaan dan perbedaan, interaksi, hingga pada setiap peristiwa yang terjadi. Keseluruhan tersebut merupakan elemen-elemen yang dapat dikatakan sebagai dinamika sosial. Berbagai interaksi antar-manusia itulah yang kemudian mendorong dan melahirkan banyak perubahan sosial selama manusia masih ada di muka bumi ini.

Dinamika sosial²⁸ diartikan sebagai keseluruhan perubahan dari seluruh komponen masyarakat dari waktu ke waktu. Menurut Waluya (2006:2), dinamika sosial terjadi karena terganggunya kesinambungan dan hubungan suatu masyarakat (baik antar-individu maupun kelompok). Ketergangguhan ini kemudian melahirkan suatu dinamika, baik itu bersifat kecil, menengah bahkan dalam skala yang besar. Pada konteks birokrasi, dinamika sosial juga turut mempengaruhi khususnya dalam hal perilaku sumber daya manusianya. Seringkali terlihat pegawai birokrasi berperilaku kurang pantas, baik secara aturan maupun secara etis yang disebabkan oleh terganggunya hubungan dan kesinambungan antar individu maupun kelompoknya.

Pada kondisi demikian, dinamika sosial akan melahirkan perubahan sosial apabila terjadi secara kontinyu dan merambah pada lingkup yang lebih besar. Negara-negara di dunia juga demikian, artinya tuntutan akan kesinambungan dan keinginan untuk hidup dengan nyaman selalu melahirkan dinamika antar-individu dan kelompok yang pada akhirnya melahirkan moment penting dengan berbagai istilah.

Di Indonesia, moment tersebut salah satu contohnya adalah pada tahun 1945 melahirkan kemerdekaan. Pada tahun 1998 melahirkan perubahan dari sentralisasi menjadi desentralisasi, dan seterusnya. Perubahan-perubahan seperti di atas, akan memberikan pengaruh secara signifikan terhadap sistem pemerintahan yang dijalankan, memberikan sumbangsih pada perubahan tatanan suatu birokrasi dengan seluruh perangkatnya, hingga perubahan pada lingkup

terkecil dalam suatu susunan organisasi suatu negara, yakni lingkup keluarga dan individu.

C. Pengetian Perubahan Sosial

Perubahan sosial dalam suatu komunitas memang tidak pernah lepas dari pengaruh dinamika sosial. Sehingga dalam konteks birokrasipun, perubahan sosial pada suatu daerah akan memberikan dampak juga pada berbagai hal yang berhubungan dengan birokrasi. Beberapa ahli memberikan pandangan mengenai apa yang disebut dengan perubahan sosial, sebagai berikut.

William F. Ogburn dalam (Murdiyatmoko, 2009:3) mengatakan bahwa perubahan sosial berkenaan dengan unsur-unsur kebudayaan suatu masyarakat, baik yang bersifat material maupun non material. Pandangan tersebut lebih mengarah pada pembatasan ruang lingkup dari suatu perubahan sosial yang ada dalam komunitas tertentu. Oleh karena itu, pandangan yang dikemukakan oleh Ogburn tersebut memang sangat konkret.

Mac Iver dalam Waluya (2006:2) mengatakan bahwa perubahan sosial merupakan perubahan dalam interaksi sosial (baik interaksi yang disengaja atau terjadi secara natural) atau perubahan terhadap keseimbangan interaksi antar-manusia dan kelompoknya.

Lebih lanjut Waluya menguti pendapat Soemardjan (1962:379) yang mengatakan bahwa perubahan sosial merupakan perubahan pada lembaga-lembaga kemasyarakatan yang turut memberikan pengaruh pada perubahan sosialnya. Perubahan pada lembaga-lembaga kemasyarakatan yang dimaksudnya bukan hanya pada sistem dan instansinya, melainkan juga pada nilai-nilai yang diyakini, sikap, pola, dan perilakunya dalam berinteraksi antar-individu dan kelompok.

Dari beberapa pandangan di atas, dapat dikatakan bahwa perubahan sosial merupakan yang terjadi pada suatu komunitas masyarakat, yang tidak hanya terletak pada lembaganya melainkan juga pada berbagai hal yang berkenaan dengan suatu komunitas sosial bersangkutan. Perubahan sosial yang sering terjadi didorong oleh kebutuhan manusia yang menuntut untuk terpenuhi dan tidak sedikit pula didorong oleh keinginan-keinginan yang harus dituruti.

Pada diri setiap manusia terdapat beberapa faktor yang dapat menjadi penyebab terjadi perbedaan kebutuhan dan keinginan. Perbedaan yang demikian disebabkan oleh perbedaan kualitas otak manusia, ilmu pengetahuannya, pengalamannya, keterampilan, kegemarannya, hingga pada perbedaan kemampuannya untuk mencapai apa yang diinginkan. Namun pada dasarnya, terlepas dari berbagai komponen tersebut yang paling fundamental adalah keinginan dan kebutuhan. Merujuk pada pendapat Abraham Maslow yang melihat motivasi manusia hubungannya dengan keinginan dan kebutuhan dibagi lima bagian.

Pertama, keinginan manusia dalam pemenuhan hak dasarnya, yakni masalah sandang, pangan, dan papan. Namun yang menjadi permasalahan seringkali terjadi karena satu manusia bukan hanya berbicara masalah kebutuhan, melainkan juga masalah keinginannya. Selain kebutuhan, keinginan manusia hampir menjadi penyebab terjadinya perampasan hak-hak manusia lainnya. Fenomena demikian sering terlihat secara kasat mata, misalnya dalam rekrutmen calon pegawai negeri sipil (CPNS) atau sekarang dikenal sebagai ASN (aparatur Sipil Negara). Keinginan manusia yang secara kualitas harus dipersaungkan, karena desakan kebutuhan harus memilih jalan alternatif melakukan penyusunan terhadap pihak-pihak yang tidak bertanggung jawab agar diloloskan. Perilaku yang demikian, banyak menyingkirkan calon lainnya, yang secara kualitas lebih layak untuk mendapatkan dan menduduki jabatan tersebut. Keinginan dan kebutuhan dasar manusia yang berkaitan dengan sandang, pangan, dan papan tersebut kemudian dikategorikan sebagai kebutuhan secara fisiologi.

Kedua, kebutuhan dan keinginan akan rasa aman dalam setiap tempat dan saat. Manusia sebagai makhluk yang paling sempurna dibandingkan makhluk lainnya karena dibekali dengan otak yang berfungsi untuk berfikir sehat dan melahirkan sikap, dan tindakan yang sehat pula. Namun kenyataannya, tidak semua manusia dapat berfikir dan bertindak secara normatif (dalam arti positif). Dengan kata lain, keinginan dan kebutuhan manusia untuk saling menguasai antara satu dengan lainnya lazim terjadi. Kondisi yang demikian mendorong munculnya rasa bagaimana manusia saling aman dan tidak diintimidasi oleh orang lain. Keinginan dan kebutuhan akan rasa aman bukan hanya dari sekedar ancaman antar-manusianya, melainkan juga ancaman alam sekitar. Misalnya, bencana alam, ancaman hewan buas, ancaman kesalahan dari manusia lain yang menyebabkan terjadi kecelakaan, dan lain sebagainya.

Ketiga, kebutuhan dan keinginan akan adanya rasa kasih sayang. Manusia tercipta bukan hanya dibekali oleh akal pikiran, melainkan juga adanya perasaan dan nurani. Keinginan dan kebutuhan manusia untuk selalu mendapatkan kasih sayang dari lingkungan sekitarnya merupakan dorongan manusiawi. Sehingga dalam menjalankan kehidupan sehari-hari, manusia cenderung saling mengasihi dan menyayangi antar sesama serta dengan lingkungannya. Keberadaan rasa kasih sayang ini menjadi salah satu faktor kedinamisan kehidupan, termasuk juga sebagai salah satu faktor yang mendorong terjadinya perubahan sosial.

Keempat, keinginan dan kebutuhan manusia untuk selalu mendapatkan penghargaan. Pada sisi yang lain, persaingan manusia untuk selalu terpenuhinya kebutuhan fisiologis yang menyangkut pangan, sandang, dan papan seringkali menimbulkan ketersisihan satu dari yang lain. Pada sisi yang lain, penghargaan akan satu manusia terhadap manusia yang lain juga diberikan. Penghargaan tersebut kemudian juga melahirkan dorongan yang besar untuk melakukan sesuatu lebih dari pada yang lain. Dalam konteks birokrasi, harusnya hal tersebut juga dapat dilaksanakan secara profesional dan proporsional. Artinya, dalam menjalankan tata kelola pemerintahan, birokrasi perlu memberikan apresiasi kepada pegawainya yang berprestasi dan sebaliknya memberikan *punishment* kepada pegawainya yang tidak produktif dan melanggar aturan perundang-undangan yang berlaku.

Kelima, kebutuhan dan keinginan manusia untuk selalu mendapatkan ruang beraktualisasi diri. Salah satu indikatornya adalah manusia gemar berkelompok dan membentuk komunitas-komunitas. Dalam istilah modern disebut dengan organisasi dengan berbagai aturan dan bentuknya. Ruang aktualisasi diri bagi manusia merupakan suatu keniscayaan, salah satunya dapat dilihat dari berbagai potensi dan kompetensi yang dimiliki. Manusia memiliki potensi dan kompetensi yang berbeda antara satu dengan yang lain, namun juga tidak dapat dipungkiri bahwa atas dasar perbedaan tersebut, manusia memiliki kebutuhan dan keinginan yang sama. Dalam organisasi yang lebih kompleks, keinginan dan kebutuhan ini kemudian terwujud dalam suatu tujuan, visi, misi, dan seterusnya.

Keinginan dan kebutuhan tersebut, menurut Maslow merupakan tingkatan-tingkatan yang senantiasa dilewati secara bertahap. Dalam artian, bahwa kebutuhan paling mendasar dari semua itu adalah kebutuhan dan keinginan tercukupinya

pangan, sandang, dan papan. kebutuhan dan keinginan tersebut adalah yang paling mendasar, apabila sudah terpenuhi, manusia akan berfikir untuk mencapai tingkatan yang kedua, dan begitu seterusnya. Namun sekali lagi perlu ditegaskan, bahwa dalam implementasinya manusia dalam pemenuhan tingkatan-tingkatan tersebut tidak jarang menuai gesekan, menjadi suatu dinamika sosial, dan pada akhirnya mendorong terjadinya perubahan sosial.

D. Faktor Pendorong Perubahan Sosial

Perubahan dalam bidang apapun, pasti terdapat faktor-faktor yang mendorong terjadi perubahan tersebut. Birokrasi Masa Orde baru misalnya, pada satu sisi banyak orang menilai kaku dan menjadi alat atau kepanjangan tangan penguasa saat itu untuk terus berkuasa. Birokrasi menjadi alat perekayasa aturan-aturan yang menguntungkan pihak penguasa dan banyak memberikan intimidasi kepada masyarakat. Kondisi birokrasi tersebut kemudian menjadi salah satu sebab yang mendorong masyarakat untuk melakukan gerakan-tuntutan perubahan sistem pemerintahan Indonesia dari sentralistik menjadi desentralistik. Pada saat itu terjadilah gerakan besar-besaran menuntut perubahan tata kelola kehidupan berbangsa-bernegara yang kemudian dikenal sebagai reformasi 1998.

Dalam bidang birokrasi, perubahan yang diinginkan adalah dari birokrasi yang kaku dan mendominasi, menjadi birokrasi yang lebih luwes, benar-benar melayani, dan menjadi pelindung masyarakat dari kesewenang-wenangan pihak tertentu. Demikian halnya perubahan sosial tentunya tidak terjadi tanpa adanya faktor yang menjadi pendorong atau penyebabnya. Maryati & Suryawati (2001:14) mengatakan bahwa faktor pendukung perubahan sosial terdiri dari dua bagian, yakni faktor internal dan faktor eksternal.

10 Faktor pendorong perubahan sosial dari internal diantaranya adalah bertambah atau berkurangnya penduduk, terdapat penemuan baru, pertentangan masyarakat, dan terjadinya pemberontakan atau revolusi.

28 a) Bertambah atau berkurangnya penduduk

Faktor ini banyak ditemukan di berbagai komunitas masyarakat. Pertambahan penduduk atau pengurangan penduduk dapat disebabkan banyak hal, baik yang bersifat natural (alamiah) atau yang memang direncanakan. Misalnya dalam satu desa, berkurangnya penduduk disebabkan oleh urbanisasi dari desa ke kota-kota besar untuk mencari kerja yang dilakukan oleh

laki-laki. Tentunya, hal ini berpengaruh pada pembagian kerja dalam struktur masyarakat (dalam lingkup keluarganya), beban kerja di keluarganya akan tertumpu pada orang-orang yang ditinggalkannya. Demikian pula penambahan penduduk yang terjadi di perkotaan.

Pembagian kerja yang sebelumnya dinilai baik dan mudah untuk didapatkan, seiring bertambahnya penduduk desa yang juga mencari kerja akan memberikan pengaruh terhadap penduduk yang sebelumnya, yakni ketatnya persaingan dalam mendapatkan pekerjaan. Pada fenomena ini Maryati & Suryawati (2001:15) menyebutnya bahwa perubahan sosial yang disebabkan oleh bertambah atau berkurangnya penduduk memberikan pengaruh pada perubahan struktur dalam masyarakat khususnya kelembagaan di dalamnya.

b) Terdapat penemuan baru

Faktor internal kedua yang dapat memberikan pengaruh pada terjadinya perubahan sosial adalah dengan adanya penemuan-penemuan baru. Dalam hal ini Maryati & Suryawati (2001:15) membagi penemuan baru dalam dua kategori, yakni *invention* dan *discovery*. Kedua penemuan tersebut dapat terjadi secara berurutan, artinya *discovery* pada saatnya nanti akan menjadi *invention* apabila masyarakat telah mengakui dan menerimanya untuk digunakan. *Invention* merupakan suatu penemuan baru yang dihasilkan dari mengombinasikan penemuan-penemuan lama yang sudah diterima dan dilaksanakan. Sementara *discovery* merupakan penemuan yang benar-benar baru baik yang berupa alat maupun gagasan/ide.

Discovery dibedakan dari *invention* dalam hal prosesnya dan output yang dihasilkan. *Discovery* menciptakan sesuatu yang baru yang belum pernah ada sebelumnya, sekalipun hal tersebut sebenarnya terinspirasi dari hal-hal yang ada sebelumnya. Sementara *invention* lebih kepada mendaur ulang hal-hal yang sudah ada menjadi suatu yang baru. Baik *invention* maupun *discovery* tersebut memberikan pengaruh signifikan terhadap perubahan sosial. Misalnya, penemuan mobil oleh para ahli yang kemudian merubah perilaku sosial yang awalnya berjalan kaki, kemudian beralih pada penggunaan mobil dengan waktu tempuh yang jauh lebih singkat.

c) Pertentangan masyarakat

Perubahan sosial yang disebabkan oleh terjadinya konflik atau pertentangan dapat saja terjadi antara individu dengan individu, individu dengan kelompok, dan kelompok dengan kelompok yang lain. Dalam pertentangan, perubahan sosial yang terjadi mengarah pada perubahan struktur dan kelembagaan dalam suatu masyarakat. Salah satu contoh pertentangan yang terjadi pada era reformasi antar kelompok yang menyebabkan perubahan sosial besar-besaran, mulai dari cara berfikir hingga pada perilaku individu dan kelompok. Maryati & Suryawati (2001:17) memberikan contoh pertentangan masyarakat yang mengakibatkan Rengasdenklok saat Indonesia menuju kemerdekaan. Pertentangan tersebut terjadi antara kelompok tua dan kelompok muda.

d) Terjadinya pemberontakan atau revolusi

Faktor terakhir yang menyebabkan terjadinya perubahan sosial dalam masyarakat adalah terjadinya pemberontakan atau revolusi. Pemberontakan atau revolusi dalam lingkup yang lebih kecil dibandingkan suatu negara terjadi pada organisasi-organisasi kemasyarakatan. Pemberontakan terjadi karena ketidak-sepahaman dan ketidak-sejalan kelompok-kelompok dalam organisasi bersangkutan yang mendorong pada tindakan perubahan secara mendasar terkait dengan segala hal yang ada dalam organisasi. Pada tahun 1998 Indonesia sebenarnya juga mengalami pemberontakan suatu kelompok terhadap kelompok yang lain, namun tidak sampai pada tahap revolusi yang mengubah secara keseluruhan dasar bangsa dan negara, melainkan hanya dengan reformasi atau perubahan secara pelan-pelan (tidak bersifat menyuluruh) menuju arah yang lebih baik.

Sementara perubahan sosial yang disebabkan oleh faktor eksternal diantaranya adalah lingkungan fisik, terjadinya peperangan, dan budaya masyarakat lain.

a) Lingkungan fisik

Lingkungan fisik yang menjadi salah satu faktor pendorong terjadinya perubahan sosial, oleh beberapa ahli disebut sebagai faktor bencana alam. Lingkungan fisik yang dimaksudkan adalah fisik lingkungan, bukan pada fisik individunya. Perubahan lingkungan fisik yang disebabkan oleh bencana alam juga akan menyebabkan perubahan sosial, mulai dari struktur dan

kelembagaan masyarakatnya, hingga pada sistem dan peran dijalankan oleh individu atau kelompok di dalamnya.

b) Terjadinya peperangan

Terjadi peperangan baik antar negara maupun antar kelompok akan juga memberikan pengaruh pada terjadinya perubahan sosial dan kebudayaan dalam suatu komunitas masyarakat. hal tersebut berkenaan dengan adanya penguasaan lebih atau intimidasi pihak yang menang terhadap pihak yang kalah. Perubahan sosial akan terjadi bukan hanya kepada pihak yang kalah, akan tetapi juga pada pihak yang menang. Pihak yang kalah akan mengalami perubahan secara drastis dan sistematis mengikuti sosial budaya pihak yang menang. Namun demikian juga pada pihak yang menang, tidak bisa secara membabi buta memaksakan pihak yang kalah mengikuti sosial-kebudayaan yang menang. Tentunya perubahan sosial tersebut dilakukan secara sistematis sekalipun drastis, karena menghindari peperangan terjadi kembali.

c) Budaya masyarakat lain

Dalam kajian pembangunan, suatu negara merupakan bagian dari sistem dunia yang senantiasa saling berinteraksi antara satu dengan lainnya. Termasuk dalam kemasyarakatannya, interaksi antar komunitas atau kelompok masyarakat dengan berbeda sistem sosial dan kebudayaan. Interaksi merupakan keniscayaan yang sulit dihindari, sehingga satu sama lain akan saling memberikan pengaruh. dalam interaksi tersebut, suatu komunitas akan memberi atau menerima sistem sosial dan kebudayaan komunitas yang lain. Hal ini yang kemudian menjadi salah satu penyebab terjadinya perubahan sosial.

Baik faktor internal maupun faktor eksternal memiliki pengaruh yang sama dalam mendorong terjadi perubahan sosial. namun demikian, yang paling sering terjadi adalah perubahan yang disebabkan oleh faktor internal. Oleh karena itu, dalam berbagai kesempatan suatu komunitas masyarakat selalu memperkuat pertahanan internalnya dari berbagai faktor yang dapat mempengaruhi ke arah yang dinilai tidak baik. Memang nilai, pola, kebiasaan, adat-istiadat, budaya, dan perilaku tidak mudah berubah, membutuhkan waktu yang sangat lama.

Namun bukan berarti tidak bisa berubah akibat banjirnya perubahan yang datang dari luar komunitas bersangkutan. Suatu komunitas pada saat ini selalu berada dalam lingkup komunitas yang lebih besar. Masing-masing individu

pasti berada dalam komunitas kecil yang disebut keluarga, RT, RW, desa/kelurahan, dan seterusnya hingga suatu negara secara nasional juga masih berada dalam lingkup yang lebih besar, yaitu lingkup internasional. Kondisi demikian yang membuka peluang besar terjadinya interaksi antar individu, kelompok, dan negara satu dengan yang lain.

E. Dampak Hubungan Sosial

Pada bahasan sebelumnya telah banyak disinggung mengenai hubungan sosial yang berdampak pada perubahan sosial. Secara singkat, hubungan sosial merupakan suatu proses yang terjadi di dalam suatu komunitas manusia. Dampak dari hubungan sosial adalah terjadi perkembangan dan perubahan sosial. Di dunia ini tidak pernah ada catatan sejarah yang menjelaskan tidak adanya perubahan sama sekali dalam suatu komunitas masyarakat. Perubahan selalu bersamaan dengan penerimaan manusia dan kelompok-kelompoknya atas sesuatu yang baru.

Perubahan bukan hanya meliputi sesuatu yang baik, melainkan juga bisa ke arah yang tidak baik. Perubahan juga bukan hanya berorientasi pada kemajuan, melainkan juga terdapat perubahan yang menyebabkan kemunduran. Dalam konteks ini, Gillin dan Gillin sebagaimana dikutip oleh Hidayati, dkk. (2007:35) menegaskan bahwa perubahan senantiasa terjadi dalam hampir semua spek kehidupan manusia, mulai dari nilai-nilai yang diyakini, cara berfikir, pola, pengetahuan yang dikonsumsi, perilaku, karakter, budaya, dan seterusnya.

Perubahan sosial merupakan salah satu variasi dari cara-cara hidup yang telah diterima dan dijalankan sebelumnya. Manusia memiliki keahlian untuk memodifikasi situasi dan kondisi untuk terus melakukan perubahan ke arah yang lebih baik. Sekalipun demikian, pada realitanya manusia masih sering mengalami kegagalan-kegagalan atas perubahan yang direncanakan. Perubahan menuju ke arah yang lebih baik secara konseptual, namun yang terjadi adalah perubahan yang memosisikannya pada kemunduran secara kontekstual.

F. Dampak Perubahan Sosial Terhadap Birokrasi

Perubahan sosial khususnya dalam strukturnya akan berdampak signifikan terhadap birokrasi yang dijalankan suatu pemerintahan, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah. Dampak yang lahir dari perubahan sosial minimal

akan tercermin dari dua perubahan mendasar, yaitu perubahan struktur dan penyelenggara birokrasi dan perubahan terhadap pola kerja birokrasi.

Pertama, perubahan struktur dan penyelenggara birokrasi dapat saja terjadi akibat keinginan yang kuat dari lingkaran sosial masyarakat untuk menjamin terpenuhi kebutuhan-kebutuhan dasar dari masyarakat bersangkutan secara maksimal. Perubahan atau lebih tepatnya adalah pergantian penyelenggara birokrasi dimaksudkan untuk memperpendek jarak emosional antara masyarakat dengan penyelenggara birokrasi. Pergantian dapat dilakukan secara transparan dan atas dasar kesadaran bersama maupun dengan berbagai dinamika dan intimidasi anatar satu dengan yang lain.

Kedua, perubahan pola kerja birokrasi adalah jalan tengah bagaimana penyelenggara birokrasi mampu menyesuaikan pola kerjanya dengan kebutuhan masyarakat yang baru. Pola kerja birokrasi akan jelas berbeda dimana dalam saat-saat tertentu birokrasi dihadapkan pada masyarakat yang tingkat pendidikannya di atas rata-rata, pengetahuan dan wawasan yang laus, pengenalan terhadap teknologi yang tinggi, sementara pada sisi yang lain, birokrasi menghadapi masyarakat yang pengenalan teknologinya di bawah rata-rata, pendidikan menengah ke bawah. Masyarakat dengan tingkat pendidikan rendah tidak bisa disamakan pelayanannya dengan tingkat pendidikan yang tinggi. Oleh sebab itu, perubahan sosial yang disebabkan oleh dinamika sosial akan sangat berdampak pada pola kerja birokrasi.

Birokrasi senantiasa dituntut untuk dapat menyesuaikan diri dengan perubahan sosial yang ada. Birokrasi harus menyadari, mengidentifikasi, serta harus mampu manajemen diri untuk mengikis dan akhirnya menghilangkan persepsi negatif masyarakat yang selama ini dilabelkan, yakni unit kerja yang kaku. Birokrasi sudah harus mampu membaca bagaimana kebutuhan dan keinginan masyarakat dipenuhi sebagai pihak yang harus dilayani secara maksimal. Merumuskan upaya mengikis paradigma bahwa birokrasi adalah pihak, yang bagaimanapun kinerja dan *output* yang dihasilkan akan tetap dibutuhkan oleh masyarakat.

Pandangan yang demikian, jelas sebagai warisan kolonial yang akan mengerdilkan mental masyarakat sebagai warga negara yang menganut sistem demokrasi. Kedaulatan rakyat memang bebar-benar ditegakkan dan dijaga, bukan hanya sebatas retorika di atas meja. Masyarakat memiliki kedaulatan yang diwakilkan

kepada pemerintah untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan serta keinginan-keinginan dengan tertib. Oleh karenanya, paradigma yang harus terus didemonstrasikan adalah paradigma melayani masyarakat, bukan beradu tinggi dengan masyarakat.

G. Dinamika Politik

Geliat reformasi di Indonesia sejak tahun 1998, dapat saja dikatakan reformasi dalam bidang politik sebagai salah satu bidang yang paling menonjol. Salah satu bukti kongkretnya adalah perubahan sistem perpolitikan yang pada saat Orde Baru terkesan kaku dan menakutkan, pada era reformasi terbuka lebar sekalipun banyak hal yang harus dievaluasi dan diperbaiki. Masyarakat sudah berduyun-duyun terjun ke dunia politik terlepas dari motivasinya yang beragam.

Pada masa Orde Baru, dengan sistem perpolitikan yang kaku memberikan pengaruh pada birokrasi yang hampir semuanya terlihat kaku. Mulai dari proses formulasi kebijakannya, kebijakan yang dihasilkan, implementasi di lapangan, hingga pada evaluasi sangat didominasi oleh penguasa bahkan terindikasi direayasa. Birokrasi menjadi salah satu media mobilisasi massa politik dan menjadi kekuatan yang sangat menguntungkan penguasa pada saat itu.

Selain itu, reformasi perpolitikan Indonesia dilihat dari terbukanya sistem politik yang pada masa Orde Baru hanya terdapat ⁵⁶ tiga partai, yakni Partai Persatuan Pembangunan (PPP), Partai Golongan Karya (Golkar), dan Partai Demokrasi Perjuangan (PDI), pada masa reformasi Indonesia kembali pada sistem multi partai. Sistem tiga partai yang diberlakukan oleh Orde Baru terakhir pemilu dilaksanakan pada tahun 1997. Sementara sistem multi partai pertama kali melaksanakan pemilu pada tahun 1999 yang diikuti oleh 48 (empat puluh delapan) partai politik sekalipun tidak semua memperoleh kursi dan bisa duduk di parlemen.

Menelaah kembali rezim Orde Baru, banyak ahli menilai bahwa dalam pemerintahan yang dipimpin oleh Presiden Soeharto tersebut sangat jelas menjalankan kepemimpinan otoriter. Salah satu elemen otoriterianisme Orde Baru adalah pembatasan kebebasan berserikat yang salah satunya ditandai dengan pembatasan berserik ¹² termasuk mendirikan partai politik. Akibat dari pembatasan tersebut, sejak tahun 1977 hanya ada tiga partai yang diikuti dalam setiap pemilu, yakni PPP, Golkar, dan PDI. Ketiga partai tersebut

merupakan gabungan dan representasi perserikatan-perserikatan sebelumnya yang sudah ada.

Partai Persatuan Pembangunan (PPP) merupakan fusi atau peleburan partai-partai Islam, sementara Partai Demokrasi Indonesia merupakan penggabungan partai-partai nasionalis dan kristiani, dan Partai Golongan Karya merupakan representasi pemerintah pada saat itu (Haris, 2014:2). Dari ketiga partai yang ikut pemilu pada rezim Orde Baru, Partai Golongan Karya selalu memperoleh suara terbanyak dan yang paling dominan dan berkuasa. Tentu hal tersebut bukan suatu yang mengherankan, karena memang salah satu mobilisasi massanya menggunakan jalur birokrasi (kementerian/lembaga dan pemerintah daerah).

Dengan rekayasa peraturan perpolitikan dan mobilisasi massa yang begitu solid, mengantarkan Presiden Soeharto dapat berkuasa selama 7 periode kepemimpinan atau kurang lebih 32 tahun. Haris (2014:2) mengatakan bahwa kekuasaan Presiden Soeharto tersebut mengalahkan rekor kekuasaan Presiden Soekarno yang sekalipun diangkat oleh MPRS sebagai Presiden seumur hidup. Kenyataannya Presiden Soekarno hanya memerintah secara efektif selama 7 tahun dari 1955-1965. Pada tahun 1965-1998 rakyat Indonesia merasakan birokrasi yang jauh dari rasa kerjasama, kenyamanan, dan perlindungan. Birokrasi selalu berada di atas angin, mengintimidasi dan mendominasi rakyat.

Rakyat Indonesia pada saat reformasi seakan lepas dari belenggu besar yang selama ini mengikatnya. Kebebasan dalam berpendapat dan memberikan suara pada era reformasi menjadi titik tolak masyarakat melek terhadap politik. Berbagai pendidikan dan kegiatan politik dilakukan untuk mengisi dan memperbaiki sistem perpolitikan masa reformasi. Hingga saat ini, bidang politik terus beranjak memperbaiki diri agar hak-hak politik seluruh rakyat Indonesia dapat tersalurkan dan terakomodasi. Pada masa setelah reformasi, hampir tidak ada istilah partai politik yang mendominasi di pemerintahan.

Di sinilah sebenarnya diharapkan tercipta keselarasan dan kesetaraan berbagai pihak dalam menjalankan tata kelola pemerintahan untuk memberikan perlindungan, pelayanan, dan pemenuhan hak-hak dasar masyarakat secara umum. Kesetaraan dan keselarasan dalam menjalankan pemerintahan salah satu langkahnya dengan menerapkan prinsip *check and balance*. Dengan tata kelola pemerintahan yang selaras dan setara antara penyelenggara dan masyarakat,

birokrasi tampil dengan wajah baru dan terlihat lebih segar yang memberikan harapan baru untuk Indonesia lebih baik ke depan.

Namun demikian, hal yang perlu dikaji dan dibahas lebih jauh dalam forum-forum ilmiah saat ini adalah kemenangan satu atau gabungan partai yang menjadi pengusung kandidat dalam kontestasi presiden, DPR, DPRD, Gubernur dan Bupati/Walikota. Sekalipun tidak secara terang-terangan memobilisasi massa menggunakan kekuasaan dan otoritasnya menggunakan jalur birokrasi, namun kenyataannya hal itu terjadi. Dalam batas-batas tertentu mungkin saja dapat dikatakan hal yang wajar dan alamiah. Namun jika sudah masuk pada ranah intimidasi pegawai birokrasi untuk mengikuti dan memilih kehendak penguasa, maka ini akan menjadi indikasi Indonesia kembali pada Orde Baru secara substantif. Indonesia akan menampilkan birokrasi dengan wajah yang lebih modern namun prakteknya tetap pada perilaku dan budaya Orde Baru.

Hal inilah yang patut diwaspadai dalam konteks birokrasi. Perilaku dan budaya birokrasi selalu terpengaruh oleh dinamika perpolitikan pada saat itu. Siapa dan dari partai apa penguasa hari ini, maka wajah birokrasi salah satu cerminannya. Kaitannya dengan birokrasi adalah dimulai dari hulu, yakni rekrutmen pegawai yang seringkali tidak sesuai dengan kebutuhan. Rekrutmen lebih cenderung mengedepankan keinginan penguasa dan partai politik pemenang. Sehingga berakibat ada terjadinya penumpukan sumber daya manusia yang tidak berkualitas sesuai kebutuhan dan tidak produktif.

H. Kedekatan Politik

Bukan suatu yang rahasia lagi, kedekatan politik merupakan salah satu media yang dapat digunakan banyak orang untuk menduduki jabatan tertentu. Kedekatan politik mendekati kedudukan politik dan birokrasi. Kedekatan politik akan menjadi sebab terbukanya ruang-ruang tindakan kesewenang-wenangan yang dilakukan oleh pihak yang tidak bertanggung jawab. Dinamika politik merupakan salah satu unsur yang turut menyumbangkan suburnya tindakan penyalahgunaan wewenang. Oleh karenanya, untuk menghindari terciptanya birokrasi yang tidak sehat, rekrutmen pegawai harus dapat dilaksanakan secara mandiri, bebas dari tendensi dan intimidasi, serta dapat juga dilaksanakan dengan lelang jabatan secara objektif dan profesional.

Rekrutmen pegawai harus seimbang sejalan dengan kebutuhan birokrasi, bukan atas dasar keinginan partai politik dan penguasa pada saat itu. Selain dari segi sistem rekrutmen yang harus dibenahi, *mind set* masyarakat secara umum juga perlu dibenahi. Tindakan yang menyalahi aturan akan terjadi bilamana kedua belah atau beberapa pihak bersepakat sama-sama bersepakat atau ada intimidasi. Makanya dalam konsep *grand design* reformasi birokrasi yang diundangkan melalui Peraturan Presiden Nomor 81 Tahun 2010 menyinggung *mind set* dan *culture set* masyarakat dan birokrasi juga harus dibenahi.

Dengan rekrutmen yang sehat dan sesuai kebutuhan birokrasi pada saat ini dan yang akan datang, birokrasi akan tampil sebagai garda depan pelayan masyarakat yang mengayomi, melindungi, serta dapat memenuhi hak-hak dasar sebagai warga negara. Masyarakat akan merasa ikut bertanggung jawab atas berbagai hal yang ada dalam birokrasi, sehingga tercipta strata yang seimbang antara masyarakat dan birokrasi dengan suasana *take and give* (birokrasi memberi pelayanan dengan baik, dan masyarakat menerima pelayanan juga rasa puas).

BAGIAN 4

Good Governance

A. Konsep Governance

Hakikatnya, dalam literatur ilmu politik dan administrasi, istilah *governance* telah mengemuka kurang lebih 125 tahun lalu yang diperkenalkan oleh Woodrow Wilson. Selama itu, istilah *governance* hanya digunakan dalam lingkup terbatas, yakni pada pengelolaan organisasi korporat dan lembaga pendidikan tinggi. Istilah *governance* muncul dipermukaan umum dan digunakan secara luas sekitar 22 tahun lalu terutama setelah banyak lembaga pembiayaan internasional mensyaratkan *good governance* dalam berbagai bantuannya. Perkembangan di Indonesia, istilah tersebut diinterpretasikan sebagai tata pemerintahan yang baik (UNDP), dan pengelolaan pemerintahan yang baik dan bertanggung jawab (LAN), serta ada juga sebagian ahli (sebagian penulis) menginterpretasikan istilah *good governance* dengan pemerintahan yang bersih (Sedarmayanti, 2013: 3).

Governance dan *government* merupakan dua istilah yang seringkali diartikan sama, sekalipun sebenarnya kedua istilah tersebut tidak identik. Istilah *governance* dan *government* diartikan sebagai cara menerapkan otoritas dalam suatu organisasi, lembaga atau negara. *Government* juga digunakan sebagai nama suatu entitas yang menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan dalam suatu negara (Sedarmayanti, 2013: 2).

Perbedaan kedua istilah tersebut terletak pada konotasi dalam implementasinya. Istilah *government* berkonotasi bahwa peranan pemerintah lebih dominan dari pada pihak lain dalam penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan. Sementara istilah *governance* berkonotasi pada bagaimana pemerintahan dalam suatu negara mampu mendistribusikan penyelenggaraan kekuasaan, pengelolaan sumber daya, serta bagaimana mendistribusikan pengelolaan *problems* yang dihadapi masyarakat kepada pihak-pihak lain di luar pemerintah. Sehingga dengan kata lain, pada istilah *governance* terkandung beberapa prinsip dasar, yakni demokratis, adil, *rule of law*, partisipatif, dan kemitraan (Sedarmayanti, 2013: 4).

Pergeseran paradigma dalam tata kelola pemerintahan yang berimbas da berubahnya istilah *government* ke *governance* sejalan sebaris dengan perubahan paradigma ilmu administrasi negara ke ilmu administrasi publik. Pemerintah saat ini bukan lagi menjadi satu-satunya pelaku dalam mengelola jalannya pemerintahan, melainkan sudah harus ada keterlibatan pihak-pihak lain guna tercapainya birokrasi yang efisien, efektif, dan akuntabel. Pergeseran pemaknaan tersebut lebih disebabkan oleh kebutuhan realita di lapangan yang lebih menginginkan birokrasi yang sehat. Sehingga dalam konteks ini, birokrasi perlu melibatkan unsur-unsur di luar pemerintah.

B. Unsur-unsur Governance

Beberapa unsur yang kemudian menjadi bagian yang seyogyanya tidak dipisahkan dari pemerintahan dalam melaksanakan tugas-tugas negara dalam hal administratif khususnya adalah unsur lain di luar pemerintahan itu sendiri. Perkembangan dan pergeseran paradigma dari *government* menjadi *governance* menuntut adanya pelibatan tiga unsur penting dalam hal tersebut. Unsur-unsur dimaksud adalah sebagai berikut.

1. Pemerintah

Pemerintahan merupakan unsur yang menjadi bagian penting dalam pelaksanaan *governance*. Pemerintah selama beberapa dekade memang sudah menjadi implementator satu-satunya, namun perkembangan jaman menuntut tidak hanya pemerintah yang harus melaksanakan segala pelayanan dalam hal kebutuhan dan keinginan masyarakat, namun harus melibatkan pihak lain. Hal tersebut dimaksudkan untuk mendukung terwujudnya

birokrasi yang efektif dan efisien dalam menyongsong abad yang semakin maju serta membutuhkan kecepatan.

2. Swasta

Pihak kedua yang juga menjadi unsur penting dalam menunjang terlaksananya *governance* adalah subkultur ekonomi yang dalam hal ini menjadi representasi dari pihak swasta. Negara-bangsa yang memiliki orientasi perkembangan, tentu segala halnya tidak bisa dilaksanakan sendiri karena berbagai keterbatasan. Sekalipun dalam konteks bangsa-negara, pemerintah memiliki kekuasaan, namun sekali lagi kompleksitas kebutuhan dan keinginan masyarakat dinilai sangat sulit untuk kemudian dapat diakomodasi secara maksimal. Dengan masuknya unsur swasta dalam menjalankan tugas-tugas pemerintahan, beberapa wewenang dapat didelegasikan namun tetap dalam pengawasan pemerintah.

3. Masyarakat (*Civil Society*)

Unsur ketiga yang juga tidak kalah penting dalam pengimplementasian *governance* adalah masyarakat. Dalam konteks ini masyarakat juga memiliki peranan yang sama dengan unsur swasta, yakni dapat membantu menjalankan tugas-tugas pemerintahan dalam memenuhi kebutuhan dan tercapainya keinginan masyarakat secara umum. Masyarakat dalam hal ini dapat berperan ganda, yakni sebagai pelaksana tugas-tugas pemerintahan yang didelegasikan kepadanya serta dapat berperan sebagai pengawas dalam pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan yang dilaksanakan oleh pemerintah maupun yang didelegasikan kepada subkultur ekonomi (swasta).

Sedarmayanti menambahkan bahwa istilah *governance* menggantikan istilah *government*, menunjukkan penggunaan otoritas politik, ekonomi, dan administrasi dalam mengelola masalah kenegaraan. Hal tersebut juga menunjukkan pergeseran peranan pemerintah dari awalnya sebagai pemberi menjadi fasilitator, dari awalnya sebagai milik pemerintah menjadi milik rakyat. *Governance* berfokus pada perbaikan kinerja dan kualitas, sehingga dalam hal ini masyarakat akan diberi banyak pilihan dan ruang yang lebar untuk turut serta aktif dalam pelayanan.

C. Prinsip-prinsip Dasar Governance

Selain unsur-unsur dalam *governance* yang harus ada dalam menjalankan pemerintahan menuju *good governance*, ada beberapa prinsip yang harus terpenuhi, di antaranya adalah:

1. Demokratis

Governance harus dapat berpegang pada prinsip demokratis, yakni pihak selain pemerintah dapat memiliki hak yang setara untuk berperan aktif dan berpartisipasi dalam pengambilan keputusan, baik yang dilakukan secara langsung maupun melalui perwakilan. Pemerintah bukan menjadi satu-satunya penentu keputusan. Pemerintah juga tidak boleh merampas hak-hak masyarakat.

2. Adil

Prinsip lain yang harus ada dalam *governance* adalah keadilan. Penatakelolaan pemerintahan harus dapat menerapkan keadilan bagi semua kalangan masyarakat dalam menjalankan kehidupan berbangsa-bernegara. Masyarakat harus dapat merasakan akses yang sama dalam sosial-ekonomi dan kesejahteraan. Sehingga dalam kehidupan terjauhkan dari tindakan diskriminasi antara satu dengan yang lainnya. Tata kelola pemerintahan yang berpegang dan mengedepankan kejujuran, kebenaran berdasarkan hukum-hukum yang berlaku. Oleh karenanya, pemerintahan yang berpegang teguh pada prinsip keadilan akan selalu bersikap imparial, suatu sikap yang tidak tebang pilih dan tidak memihak kecuali kepada kebenaran.

3. Rule of Law

Prinsip ini sebagai salah satu dimensi terpenting dalam negara yang menganut sistem demokrasi seperti Indonesia. Implementasi *governance* untuk menciptakan tatanan pemerintahan yang baik dan bersih tidak akan pernah lepas dari penerapan aturan-hukum (*rule of law*) yang ada. Kekuatan berpegang teguh pada aturan yang ada, akan sangat efektif dalam mengikis dan pada akhirnya menghapus tindakan diskriminatif oleh satu pihak terhadap pihak lain. Sehingga dapat terbangun suasana yang nyaman bukan suasana yang mencekam dan elitis dalam penyelenggaraan pemerintahan.

4. Partisipatif

Pengelolaan pemerintahan juga harus dapat menerapkan peran serta swasta dan masyarakat. Peran serta bukan hanya berkutat pada pelaksanaan pembangunan saja, melainkan harus ada keterlibatan mental dan emosional. Konsekuensinya adalah rasa memiliki dan bertanggung jawab atas pencapaian tujuan bersama. Masyarakat, khususnya, bukan hanya dilibatkan secara teknis dalam pelaksanaan reformasi birokrasi; sehingga penumpukan sifat-sifat apatis terhadap berbagai hal yang perlu dievaluasi tidak semakin menjadi. Masyarakat juga berperan aktif dalam mengupayakan agar reformasi birokrasi, melalui penerapan prinsip-prinsip *governance*, mencapai tujuannya; yaitu birokrasi bertaraf internasional. Partisipasi pihak swasta dan masyarakat dalam konteks ini harus dapat menyentuh mulai dari tahap perencanaannya hingga pada pertanggungjawabannya.

5. Kemitraan

Pada dasarnya, kemitraan merupakan sistem yang berpegang teguh pada kata “saling”. Dalam prinsip *governance*, pemerintah, swasta, dan masyarakat harus dapat saling memberikan *support*, saling menguatkan, saling menguntungkan yang dibangun atas dasar kerja sama.

D. Konsep Good Governance

Seiring berkembangnya kebutuhan dan keinginan manusia yang diimbangi dengan perkembangan ilmu pengetahuan, usaha pengembangan dan peningkatan cara-cara yang digunakan adalah suatu keniscayaan yang tidak dapat dihindari. Semakin kompleks kebutuhan dan keinginan manusia untuk mempertahankan kehidupan dan eksistensinya, semakin menuntut pemerintah untuk terus berbenah memperbaiki tata kelola pemerintahan dalam semua bidang. Lahirnya konsep *governance* sebagai jawaban untuk memberikan ruang yang lebih partisipatif kepada masyarakat dan pihak swasta, perlu ditopang dengan banyak faktor, yang kemudian melahirkan istilah *good governance* dan *clean governance* dan lain sebagainya.

Pada konteks ini, penulis berfokus pada bahasan *good governance* sebagai salah satu perkembangan keilmuan dan praktik tata kelola pemerintah. Lahirnya konsep tersebut mengandung harapan besar agar ke depan tata kelola pemerintahan

menjadi semakin baik dari pada sebelum-sebelumnya. Pembahasan ini tentunya tidak berdiri sendiri, karena pada dasarnya *good governance* merupakan salah satu dampak yang diharapkan dari pelaksanaan reformasi birokrasi pemerintahan yang hingga saat ini sampai pada tahap ke-2. Keberhasilan reformasi birokrasi tentu memberikan dampak yang sangat signifikan terhadap tata kelola pemerintahan. Dengan kata lain, semakin berhasil pelaksanaan reformasi birokrasi, maka semakin baik tata kelola pemerintahan. Hulu dari semua itu salah satunya adalah terwujudnya pelayanan publik yang maksimal, efektif, efisien, partisipatif, mengayomi, dan melindungi.

Menurut Kooiman (1993) dalam Sedarmayanti (2013: 274), *Governance* merupakan proses interaksi sosial-politik antara pemerintah dengan rakyatnya dalam berbagai bidang yang berkenaan dengan kepentingannya dan intervensi pemerintah terhadap kepentingan tersebut. Sementara *good*, dalam konsep *good governance*, mengandung arti dan pemahaman sebagai berikut:

1. Nilai yang menjunjung tinggi keinginan/kehendak rakyat yang dapat mendorong dan meningkatkan kemampuan rakyat dalam mencapai tujuan (nasional), kemandirian, pembangunan berkelanjutan, dan keadilan sosial.
2. Aspek fungsional dari pemerintah yang efektif dan efisien dalam pelaksanaan tugas untuk mencapai tujuan.

Dengan kata lain, *good governance* merupakan serangkaian nilai yang mengandung aspek-aspek fungsional dalam proses interaksi antara pemerintah dengan masyarakat berkenaan dengan kepentingan pemenuhan kebutuhan dan keinginan guna mencapai keadilan-kesejahteraan sosial. *Good governance* dapat terwujud apabila di dalamnya terdapat dua unsur penting, yaitu: orientasi ideal negara yang diarahkan pada pencapaian tujuan bernegara, dan pemerintahan yang berfungsi ideal, yakni berfungsi secara efektif dan efisien dalam mencapai tujuan bernegara.

Lembaga Administrasi Negara (2000) memberikan kesimpulan atas wujud *good governance* sebagai penyelenggara pemerintahan negara yang solid dan bertanggung jawab, efektif, dan efisien dengan memelihara “kesinergisan” antara domain-domain negara, sektor swasta, dan masyarakat dalam bingkai interaksi yang konstruktif, profesional, dan proporsional. Di sinilah fungsi fasilitator dan kontrol pemerintah agar tidak terjadi dominasi antarpihak,

terhindar dari intimidasi atau ketimpangan kekuasaan antara masyarakat sebagai pengguna pelayanan dengan penyelenggara pelayanan itu sendiri.

Pandangan lain tentang pengertian *good governance* dikutip oleh Sumaryadi (2016: 13), di antaranya:

Sumodiningrat (1999) mengatakan bahwa *good governance* merupakan upaya pemerintah yang amanah untuk menciptakan suatu pemerintahan yang bersih, bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme.

World Bank mendefinisikan *good governance* sebagai suatu penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggung jawab yang sejalan dengan prinsip demokrasi dan pasar yang efisien.

Sementara Sumaryadi sendiri memberikan cakupan konsepsi *good governance* meliputi pemerintah (atau negara) yang berdasarkan kepada hukum (*rules*), transparansi, akuntabilitas, reliabilitas informasi, serta efisiensi dalam manajemen pemerintahan. Cakupan tersebut merupakan kesimpulan dari beberapa pendapat tentang *good governance*. Sementara dalam perspektif pemerintahan, *good governance* dipandang sebagai bentuk sinergisitas dan kelarasan antara pemerintah (*governance*), masyarakat (*society*), dan swasta (*corporate*) dengan kriteria khas seperti partisipasi, kepastian hukum, transparansi, tanggung jawab, keadilan, berorientasi pada kesepakatan, efektif, efisien, dan akuntabel.

Dari beberapa pendapat di atas, penulis memberikan kesimpulan bahwa *good governance* merupakan upaya menciptakan tata kelola pemerintahan yang baik dan bersih (mengandung nilai-nilai menjunjung tinggi keinginan masyarakat termasuk aspek fungsionalnya) dengan menerapkan manajemen yang solid dan bertanggung jawab guna memelihara sinergisitas antar-pemerintah itu sendiri (negara), sektor swasta, dan masyarakat. Dengan demikian, *good governance* berbicara hal yang cukup luas dengan dasar utamanya adalah keinginan/kehendak masyarakat yang dilayani. Karena dalam suatu negara terdapat berbagai latar belakang masyarakat, maka manajemen yang baik (profesional) sangat dibutuhkan guna menghindarkan pemerintah dari tindakan diskrimansi antarsatu dengan yang lainnya dalam memberikan pelayanan.

Keterkaitan antara ketiga elemen *good governance*, yakni pemerintah (negara), sektor swasta, dan masyarakat berada pada titik sinergisitas. Artinya,

pemerintah (negara) dengan tugas pokok dan fungsinya sebagai lembaga penyelenggara kekuasaan, baik legislatif, eksekutif, maupun yudikatif memiliki peran penting dalam merumuskan, melaksanakan, dan mengawasi kebijakan publik. Sementara birokrasi sebagai kepanjangan tangan dari pemerintah (negara) memiliki peran untuk membantu merumuskan, melaksanakan, dan mengawasi kebijakan publik.

Penerapan *good governance* akan sangat berpengaruh terhadap terciptanya iklim yang kondusif bagi sektor swasta (dunia usaha). Sementara itu, kebijakan yang dibuat oleh pemerintah (negara) selain sebagai kontrol terhadap dominasi sektor swasta, akan mendorong terciptanya lingkungan yang kondusif bagi pemanfaatan peluang dan semangat produksi masyarakat (Sedarmayanti, 2013: 278). Dengan demikian, keberadaan konsep *good governance* memang harus mendorong dan menjaga kesinergisan antara tiga elemen tersebut. Pemerintah (negara) tidak bisa lepas tangan -menyerahkan semuanya pada hukum pasar bebas- karena hal ini hanya akan melahirkan intimidasi dan dominasi satu pihak terhadap pihak yang lain.

E. Prinsip, Asas, dan Elemen ³¹ Good Governance

Tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) yang di cita-citakan oleh bangsa-negara Indonesia pada dasarnya bertujuan pada terwujudnya kesejahteraan (*national prosperity*). Sejak pertama digulirkan sebagai ganti dari *government*, konsep *governance* telah banyak dikaji untuk mendudukkan secara profesional cara pengimplementasiannya. Oleh karenanya, beberapa definisi yang dikemukakan para ahli tidak semuanya sama; namun bermuara pada satu titik temu yaitu bagaimana tata kelola pemerintahan lepas dari tindakan-tindakan penyalahgunaan wewenang dan tidak produktif.

Perbedaan dalam memberikan batasan atau pengertian tersebut bisa saja disebabkan oleh perbedaan perspektif, latar belakang keilmuan, dan ideologi yang dianut. Sehingga untuk memperkuat argumen bahwa *good governance* merupakan tawaran konsep yang ideal dalam mengelola pemerintahan diperlukan perangkat-perangkat lain, seperti prinsip, asas, dan elemen yang harus ada dalam *good governance*.

1. Prinsip Good Governance

¹⁴ Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), prinsip diartikan sebagai suatu kebenaran yang menjadi pokok dasar berpikir, bersikap, berucap, dan bertindak. Jadi, prinsip *good governance* merupakan suatu kebenaran yang dijadikan dasar dalam menerapkan atau menyelenggarakan tata kelola pemerintahan guna mencapai tujuan yang telah ditentukan.

¹ Prinsip pemerintahan yang baik (*good governance*) dasarnya mengandung nilai yang bersifat objektif dan rasional. Apabila diterapkan dengan baik, maka akan menjadi tolok ukur/indikator dan ciri/karakteristik *good governance* (Sedarmayanti, 2016: 282). Beberapa pandangan tentang prinsip-prinsip *good governance* yang dikutip Sedarmayanti, di antaranya adalah pendapat Bhatta dan Gambir (1996), yaitu:

- a) akuntabilitas (*accountability*);
- b) transparansi (*transparency*);
- c) keterbukaan (*openness*);
- ¹² d) kepastian hukum (*rule of law*);
- e) manajemen kompetensi (*management of competency*);
- f) hak asasi manusia (*human right*).

Prinsip-prinsip *good governance* menurut UNDP (*United Nation Development Programme*) tahun 1997, sebagai berikut:

- ¹ a) partisipasi (*participation*);
- b) kepastian hukum (*rule of law*);
- c) transparansi (*transparency*);
- d) tanggung jawab (*responsiveness*);
- e) berorientasi pada kesepakatan (*consensus orientation*);
- f) keadilan (*equity*);
- g) efektivitas dan efisiensi (*effectiveness and efficiency*);
- h) akuntabilitas (*accountability*);
- i) visi strategik (*strategic vision*).

Prinsip-prinsip *good governance* menurut Mustopadidjaja, tahun 1997, adalah sebagai berikut:

- a) demokrasi dan pemberdayaan;
- b) pelayanan;
- c) transparansi dan akuntabilitas;
- d) partisipasi;
- e) kemitraan;
- f) desentralisasi;
- g) konsistensi kebijakan dan kepastian hukum.

Prinsip-prinsip *good governance* menurut Tjokroamidjojo, tahun 2000, adalah sebagai berikut:

- a) akuntabilitas (*accountability*);
- b) transparansi (*transparency*);
- c) keterbukaan (*openness*);
- d) kepastian hukum (*rule of law*);
- e) jaminan (*fairness, a level playing field*).

Prinsip-prinsip *good governance* menurut Peraturan Pemerintah No. 101 Tahun 2000 tentang Pendidikan dan Pelatihan Jabatan Pegawai Negeri Sipil, adalah sebagai berikut:

- a) profesionalitas;
- b) akuntabilitas;
- c) transparansi;
- d) pelayanan prima;
- e) demokrasi;
- f) efisiensi;
- g) efektivitas;
- h) supremasi hukum;
- i) diterima seluruh masyarakat.

Prinsip-prinsip *good governance* menurut Musyawarah Konferensi Nasional Kepemerintahan Daerah yang Baik, Disepakati Anggota: Asosiasi Pemerintah Kabupaten Seluruh Indonesia (Apkasi), Asosiasi Pemerintah Kota Seluruh Indonesia (Apeksi), Asosiasi DPRD Kabupaten Seluruh Indonesia (Adkasi), dan Asosiasi DPRD Kota Seluruh Indonesia (Adeksi) Tahun 2001, adalah sebagai berikut:

- a) partisipasi;
- b) penegakan hukum;
- c) transparansi;
- d) kesetaraan;
- e) daya tanggap;
- f) wawasan ke depan;
- g) akuntabilitas;
- h) pengawasan;
- i) efisiensi dan efektivitas;
- j) profesionalisme.

Prinsip-prinsip *good governance* menurut Undang-Undang No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, adalah sebagai berikut:

- a) kepastian hukum;
- b) keterbukaan;
- c) akuntabilitas;
- d) kepentingan umum;
- e) proporsionalitas.

Prinsip-prinsip *good governance* menurut LAN (Lembaga Administrasi Negara) Tahun 2003, adalah sebagai berikut:

- a) akuntabilitas;
- b) transparansi;
- c) kesetaraan;
- d) supremasi hukum;

- e) keadilan;
- f) partisipasi;
- g) desentralisasi;
- h) kebersamaan;
- i) profesionalitas;
- j) cepat tanggap;
- k) efektif dan efisien;
- l) berdaya saing.

34

Prinsip-prinsip *good governance* menurut Peraturan Presiden Republik Indonesia No. 7 Tahun 2005 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2004-2009, Bab 14 tentang Penciptaan Tata Pemerintahan yang Bersih dan Berwibawa, adalah sebagai berikut:

- a) Berkurangnya secara nyata praktik korupsi di birokrasi, dan dimulai dari tataran (jajaran) pejabat yang paling atas;
- b) Terciptanya sistem kelembagaan dan ketatalaksanaan pemerintahan yang bersih, efisien, efektif, transparan, profesional, dan akuntabel;
- c) Terhapusnya aturan, peraturan, dan praktik yang bersifat diskriminatif terhadap warga negara, kelompok, atau golongan masyarakat;
- d) Meningkatnya partisipasi masyarakat dalam pengambilan kebijakan publik;
- e) Terjaminnya konsistensi seluruh peraturan pusat dan daerah, dan tidak bertentangan dengan peraturan dan perundangan di atasnya.

3

Prinsip-prinsip *good governance* menurut Tim Pengembangan Kebijakan Nasional Tata Kepemerintahan yang Baik, Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Bappenas, tahun 2005 (Hasil Revisi), adalah sebagai berikut:

- a) wawasan ke depan (*visionary*);
- b) keterbukaan dan transparansi (*openness and transparency*);
- c) tanggung gugat (*accountability*);
- d) supremasi hukum (*rule of law*);
- e) demokrasi (*democracy*);
- f) profesionalisme & kompetensi (*professionalism & competency*);

- g) daya tanggap (*responsiveness*);
- h) keefisienan dan keefektifan (*efficiency and effectiveness*);
- i) desentralisasi (*decentralization*);
- j) kemitraan dengan dunia usaha swasta dan masyarakat (*private sector & civil society partnership*);
- k) komitmen pada pengurangan kesenjangan (*commitment to reduce inequality*);
- l) komitmen pada lingkungan hidup (*commitment to environmental protection*);
- m) komitmen pada pasar yang fair (*commitment to fair market*).

2. Asas Good Governance

Asas adalah prinsip dasar yang menjadi pedoman dalam berpikir, bersikap, dan bertindak. Pengertian ini pada intinya sama dengan pengertian kata prinsip. Oleh karena itu, Sedarmayanti (2016: 282) menegaskan pada pembahasan mengenai prinsip dan asas *good governance* pada subbab yang sama. Sekalipun ia juga mengatakan bahwa ada banyak ahli dalam wacana *good governance* yang masih bias dalam memberikan arti pada kata prinsip, asas, unsur, elemen, dimensi, indikator, dan karakteristik namun tetap merujuk pada makna yang sama.

Asas-asas *good governance* beserta penjelasannya menurut Undang-Undang No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme, adalah sebagai berikut:

a) Kepastian Hukum

Mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan negara.

b) Tertib Penyelenggaraan Negara

Mengutamakan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian dan penyelenggaraan negara.

c) Kepentingan Umum

Mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, dan selektif.

d) Keterbukaan

Membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.

e) Proporsionalitas

Mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggara negara.

f) Profesionalitas

Mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

g) Akuntabilitas

Setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggara negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Asas-asas *good governance* menurut Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 20 tentang Asas Penyelenggaraan Pemerintahan, sebagai berikut:

- a) kepastian hukum;
- b) tertib penyelenggaraan negara;
- c) kepentingan umum;
- d) keterbukaan;
- e) proporsionalitas;
- f) profesionalitas;
- g) akuntabilitas;
- h) efisiensi;
- i) efektivitas.

3. Karakteristik Good Governance

Penerapan prinsip dan asas *good governance* menunjukkan terjadinya proses pengambilan keputusan yang melibatkan *stakeholders* yang tercermin dalam lima karakteristik *good governance* berikut ini (Sedarmayanti, 2016: 282).

- a) Interaksi antara pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat madani dalam mengelola sumber daya ekonomi, politik, dan sosial.
- b) Komunikasi, terdiri dari sistem jejaring dalam proses pengelolaan dan kontribusi terhadap kualitas hasil.
- c) Proses penguatan sendiri. Sistem pengelolaan mandiri dalam berbagai sumber daya ekonomi, sosial, dan politik merupakan kunci keberadaan, keberlangsungan, dan keberhasilan dalam mewujudkan keteraturan atas kekacauan kondisi yang disebabkan oleh perubahan lingkungan.
- d) Dinamis, sebagai bentuk keseimbangan berbagai unsur kekuatan yang menghasilkan persatuan, harmoni, dan kerja sama untuk pertumbuhan dan pembangunan berkelanjutan, kedamaian dan keadilan, dan kesempatan keadilan dalam semua sektor dalam masyarakat madani.
- e) Saling ketergantungan antara pemerintah, kekuatan pasar, dan masyarakat madani.

F. Syarat dan Pelaku Good Governance

Mewujudkan pemerintahan yang baik membutuhkan berbagai persyaratan dan subjek yang mampu membawa arah *good governance* pada titik di mana pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat bahu-membahu terlibat secara proporsional dan profesional. Sedarmayanti (2016: 302), mengutip pendapat Santoso (2001), mengutarakan syarat dan pelaku *good governance* yang harus terpenuhi agar menjadi kokoh, yakni sebagai berikut:

- a) Lembaga perwakilan rakyat memiliki legitimasi politik dan mampu menjalankan tugas dan fungsi kontrol yang efektif. Pada konteks ini, lembaga perwakilan rakyat disebut DPR RI di tingkat pusat, DPRD Provinsi, dan DPRD kabupaten/kota;
- b) Pengendalian independen (mandiri, bersih, dan profesional);
- c) Aparatur pemerintah (birokrasi) profesional dan memiliki integritas kokoh;
- d) Masyarakat sipil yang kuat sehingga mampu melaksanakan fungsi kontrol publik;
- e) Desentralisasi dan lembaga perwakilan di daerah yang kuat.

Syarat dan pelaku di atas merupakan suatu konsekuensi logis dari pergeseran paradigma baru dalam administrasi publik yang disebut *good governance*. Pergeseran ini menekankan pada kolaborasi yang seimbang dan proporsional antara pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat madani.

G. Upaya Mewujudkan Good Governance

Mewujudkan *good governance* bukan hanya sekadar perbaikan kondisi dan komitmen birokrasi dan administrasi publik saja, melainkan juga berbicara masalah perbaikan kondisi dan komitmen dunia usaha dan masyarakat yang memiliki kelompok atau komunitas masing-masing dengan berbagai latar belakang dan tentunya kepentingan yang berbeda pula.

Sedarmayanti (2016: 302) menjelaskan bahwa untuk mewujudkan *good governance* dibutuhkan upaya sebagai berikut:

- a) Kebijakan terarah pada perubahan kelembagaan dan sistem ketatalaksanaan; Sasaran umum penyelenggaraan negara tahun 2004-2009 adalah terciptanya tata pemerintahan yang baik, bersih, berwibawa, profesional, dan bertanggung jawab. Berdasarkan sasaran tersebut, maka arah kebijakan penyelenggaraan negara 2004-2009 seharusnya diarahkan pada penuntasan penanggulangan penyalahgunaan wewenang dalam bentuk praktik KKN, meningkatkan penyelenggaraan administrasi negara, dan meningkatkan keberdayaan masyarakat dalam penyelenggaraan pembangunan.
- b) Kualitas sumber daya aparatur; Sumber daya aparatur menjadi kunci keberhasilan penyelenggaraan tata kelola pemerintahan. Oleh karena itu, kualitas sumber daya aparatur perlu diperhatikan secara serius agar tidak terjadi penumpukan sumber daya aparatur yang tidak produktif. Untuk meningkatkan kualitas sumber daya aparatur dibutuhkan program pengelolaan SDM yang bertujuan meningkatkan sistem dan kualitas SDM yang sesuai dengan kebutuhan pelaksanaan tugas pemerintahan dan pembangunan.
- c) Sistem pengawasan dan pemeriksaan yang efektif; Upaya ini bertujuan untuk menyempurnakan dan mengefektifkan sistem pengawasan dan audit serta sistem akuntabilitas kinerja dalam mewujudkan aparatur negara yang bersih, akuntabel, dan bebas KKN.

H. Kendala Mewujudkan Good Governance

Salah satu indikator yang paling sering digunakan oleh para ahli dalam mengukur terciptanya *good governance* adalah keberadaan birokrasi. Maklum saja, karena birokrasi menjadi sentral wadah interaksi antara pemerintah dan warganya dalam pemenuhan kebutuhan dan hajat hidup. Birokrasi menjadi kepanjangan tangan pemerintah memberikan pelayanan, mengatur sirkulasi dan regulasi, serta mengontrol berbagai hal yang berkenaan dengan kepentingan orang banyak. Hadirnya pemerintah di tengah-tengah dinamika kehidupan berbangsa dan bernegara, akan dapat meminimalisasi bahkan meniadakan dominasi antara satu golongan terhadap golongan yang lain dan antara satu individu terhadap individu lainnya.

Berjalannya birokrasi sesuai dengan jalur yang sudah disepakati berdasarkan kepentingan dan tuntutan masyarakat secara umum, akan dapat mengantarkan pada terwujudnya *good governance*. Namun demikian, hingga saat ini pelaksanaan birokrasi masih banyak menuai kritik sebagai evaluasi terhadap kinerja birokrasi. Menurut Sedarmayanti (2013: 310), permasalahan-permasalahan birokrasi yang sering teridentifikasi adalah tingginya tingkat penyalahgunaan wewenang oleh sebagian orang dan kelompok, masih terjadinya praktik-praktik KKN hingga saat ini, dan pengawasan terhadap kinerja aparatur negara yang masih tidak maksimal.

Permasalahan yang dihadapi oleh birokrasi tersebut, jika ditarik pada ranah yang lebih kompleks sebenarnya menjadi faktor yang menghambat terwujudnya *good governance*. Selama permasalahan tersebut dapat teratasi dengan baik, maka tentunya konsep *good governance* yang hingga saat ini diperjuangkan masih jauh dari harapan. Namun demikian, hal tersebut bukan kemudian dijadikan alasan untuk mundur dari perjuangan menuju terwujudnya *good governance*, melainkan menjadi dorongan bagaimana bangsa ini terus melakukan perbaikan-perbaikan signifikan terhadap berbagai permasalahan yang dihadapi.

Sedarmayanti (2013: 310-311), mengklasifikasikan kendala-kendala dalam mewujudkan *good governance* dalam dua bagian.

1. Kendala Internal

- a. Pelanggaran disiplin oleh sebagian aparatur negara;
- b. Penyalahgunaan wewenang yang melahirkan suburnya praktik-praktik KKN;
- c. Kurangnya tingkat ⁷kinerja sumber daya manusia dan kelembagaan aparatur;
- d. Belum memadainya sistem kelembagaan (organisasi) dan ketatalaksanaan (manajemen) pemerintahan hingga saat ini;
- e. Rendahnya efisiensi dan efektivitas kerja aparatur negara;
- f. Secara umum, kualitas pelayanan umum masih dinilai rendah;
- g. Kesejahteraan ASN yang masih sangat perlu ditingkatkan; dan
- h. ⁷Banyaknya peraturan perundang-undangan yang sudah tidak sesuai dengan perkembangan situasi-kondisi dan tuntutan pembangunan baik secara nasional maupun secara global.

2. Kendala Eksternal

- a. Faktor globalisasi dan revolusi teknologi informasi (*e-Government*) yang begitu cepat menuntut aparatur negara dapat menyesuaikan diri. Oleh karena itu, aparatur negara dituntut untuk memiliki kemampuan menghadapi revolusi teknologi informasi agar dapat mengimbangi perkembangan dan tuntutan pembangunan secara global;
- b. *Problem* demokrasi, baik dari segi lembaga maupun dari segi perilaku individu-individu. Rakyat secara umum masih merasa belum terwakili oleh mereka yang seharusnya menjadi wakil rakyat, baik di tingkat pusat maupun daerah. Rakyat dibutuhkan hanya pada saat perhelatan pemilihan wakil-wakil rakyat, namun seringkali ditinggalkan pada saat penyusunan dan pengambilan kebijakan;
- c. Kompetisi pasar yang masih belum mencerminkan pasar Indonesia yang menekankan pada keadilan dan kesetaraan. Pada kenyataannya, pasar masih didominasi oleh pelaku ekonomi bermodal besar. Pada konteks ini, Undang-undang Antimonopoli dinilai mandul karena komisi antimonopoli tidak memiliki kewenangan yang kuat dan mengikat;

- d. Masyarakat pada saat ini tidak memiliki kekuatan sosial, politik, dan ekonomi sehingga masyarakat sulit untuk bekerja sama dan ikut serta dalam pelaksanaan pembangunan.

Permasalahan-permasalahan tersebut tentunya membutuhkan solusi-solusi terbaik demi tercapai dan terwujudnya *good governance*. Mengatasi permasalahan tersebut sebenarnya bukan hanya tugas pemerintah, melainkan juga tugas semua pihak untuk saling mengikis-meniadakan. Diperlukan kerja keras agar *good governance* bukan hanya menjadi konsep yang selesai pada tataran wacana dan rencana, melainkan benar-benar tercipta dan terwujud untuk kesejahteraan.

I. Strategi Mewujudkan Good Governance

Strategi membahas tentang rumusan dari ide-ide atau gagasan, rencana, dan tindakan yang akan dilakukan untuk mencapai suatu tujuan yang telah ditentukan. Strategi juga berkenaan dengan apa yang dibicarakan sebelum melakukan sesuatu yang mencakup seluruh rangkaian aktivitas hingga tercapainya suatu tujuan yang telah ditetapkan. Sedarmayanti (2016: 317) memberikan penegasan bahwa strategi mencakup sejumlah langkah atau taktik yang dirancang untuk mencapai setiap langkah yang direncanakan, termasuk pemberian tanggung jawab, jadwal, dan sumber daya-sumber daya. Ia mengutarakan strategi dalam mewujudkan *good governance* sebagai berikut:

1. Memelihara kesadaran tinggi akan urgensi

Strategi ini diperlukan untuk menangkis rasa puas diri yang rendah dan rasa cepat puas. Karena suatu organisasi tidak akan mengalami perubahan yang berarti dan besar jika memiliki rasa puas diri yang rendah dan rasa cepat puas. Kesadaran tinggi akan urgensi merupakan upaya memahami hal yang mendesak dan menempatkannya sebagai prioritas dalam menghadapinya, membantu mengatasi masalah, dan mendorong ke arah perubahan besar. Dengan kesadaran tinggi akan urgensi tersebut, rasa puas diri yang rendah dan rasa cepat puas akan dapat disisihkan. Oleh karena itu, banyak pakar mengatakan bahwa organisasi masa depan yang dapat bertahan dan berhasil adalah organisasi yang memiliki kesadaran akan urgensi dan mampu memeliharanya.

2. Arsitektur organisasi

Keberadaan arsitektur organisasi yang baik dalam mewujudkan *good governance* mutlak dibutuhkan agar tatanan lembaga pemerintahan terus bergerak mengimbangi tuntutan dan perkembangan kebutuhan manusia yang kompleks. Tantangan utama dalam desain dan pengembangan instansi pemerintah dan sistem nasional ialah mengoptimalkan informasi untuk pengambilan keputusan dan akuntabilitas serta menciptakan insentif yang sepadan untuk menggunakan informasi dan pengetahuan dalam peningkatan pelayanan publik dan pelestarian kepercayaan publik. Hal tersebut diperlukan karena pada dasarnya, misi dan tujuan organisasi sektor publik adalah memuaskan para pihak yang berkepentingan melalui pelayanan publik yang baik dan pelestarian kepercayaan publik.

3. Perubahan arsitektur organisasi

Perubahan arsitektur organisasi ini lebih dipengaruhi oleh tuntutan perubahan kondisi pasar, teknologi, sistem sosial, regulasi, *good governance*, institusi regional dan global. Perubahan ini bertujuan untuk menjaga kepercayaan publik terhadap kinerja dan sistem informasi serta Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (AKIP). Arsitektur organisasi mencakup tiga hal, yaitu: 1) sistem penetapan wewenang, tugas pokok dan fungsi, dan tanggung jawab, 2) sistem balas jasa yang sepadan, dan 3) sistem evaluasi indikator atau pengukuran kinerja untuk individu dan unit organisasi.

BAGIAN 5

Pelayanan Publik

Pelayanan publik menjadi salah satu target utama reformasi birokrasi yang dilaksanakan seiring dilaksanakannya reformasi pada sektor atau bidang lain. Reformasi birokrasi dilaksanakan karena birokrasi merupakan perangkat yang menjadi sentral aktivitas berbagai kegiatan masyarakat, khususnya dalam pelayanan berkenaan dengan segala bidang. Pelayanan yang diselenggarakan oleh birokrasi hingga saat ini masih menuai penilaian negatif (sebagian). Birokrasi belum mampu menghapus sepenuhnya berbagai stigma negatif yang selama ini dilekatkan oleh masyarakat, yakni berbelit, tidak jelas, kaku, eksklusif, tempat suap-menyuap terjadi, penyalahgunaan wewenang, dan lain sebagainya.

Guna menepis anggapan negatif publik terhadap birokrasi khususnya dalam pelayanan publik, pemerintah mengalokasikan energi yang cukup besar untuk upaya perbaikan birokrasi. salah satu upaya yang dilakukan adalah pemangkasan birokrasi, pemberlakuan pelayanan satu atap dan satu pintu, jemput bola, hingga pada peningkatan kualitas sumber daya manusia (SDM) yang ada. Namun pada kenyataannya, apa yang dilakukan selama ini belum mampu menghapus stigma-stigma negatif tentang birokrasi. Memang apa yang dilakukan oleh pemerintah tidak sepenuhnya dikatakan gagal, sebagian lembaga/kementerian dan pemerintah daerah sudah berangsur dan bergerak ke arah

yang lebih baik. Namun sekali lagi, harus jujur diakui bahwa birokrasi khususnya dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat masih harus dievaluasi, dikembangkan, dan ditingkatkan.

Berkenaan dengan pelayanan publik, Dwiyanto (2012: 1) memberikan tanggapan bahwa salah satu pekerjaan rumah Indonesia yang hingga saat ini belum terselesaikan adalah memberikan pelayanan kepada masyarakat secara maksimal dan profesional. Pada tahun 2010 pemerintah menetapkan *grand design* reformasi birokrasi sebagai gagasan besar bagaimana Indonesia memiliki birokrasi dengan pelayanan yang berkelas dunia, tampaknya juga masih membutuhkan energi besar untuk dicapai. Pasalnya hingga saat ini sudah masuk pada tahap ke-2 program lima tahunan yang dicanangkan Indonesia bebas dari korupsi, fakta di lapangan menunjukkan hal yang berbeda. Korupsi masih saja terjadi dan muncul dipermukaan menjadi tontonan sehari-hari rakyat Indonesia.

Demokratisasi yang digulirkan sejak terjadinya reformasi pada tahun 1998 hadir dengan wajah baru; secara umum memang dikatakan berhasil memperkuat posisi warga melalui pengakuan hak-hak politiknya untuk memilih langsung pemimpin dan wakil-wakilnya di pemerintahan dan lembaga-lembaga negara. Namun dalam hal pelayanan, demokratisasi dengan berbagai upaya perbaikan yang dilakukan belum mampu menempatkan warga negara pada posisi sebagai panglima dalam sistem pelayanan. Warga dan kebutuhan (kepentingannya) belum berhasil menjadi arus utama, bahkan terus tersingkirkan oleh agenda-agenda pemerintah yang lainnya. Hal tersebut menjadi faktor bahwa dalam pengembangan dan peningkatan kualitas sistem pelayanan publik, warga dan kepentingannya bukan menjadi yang utama.

Otonomi daerah yang digulirkan dengan tiga prinsip pokok hingga saat ini telah mencapai umur yang cukup panjang, yakni kurang lebih 18 tahun. Salah satu prinsip pokok otonomi daerah adalah desentralisasi yang mengalihkan kewenangan pemerintah pusat kepada daerah dalam pengambilan keputusan. Desentralisasi yang berkenaan dengan birokrasi adalah desentralisasi administrasi dan fiskal, di mana pemerintah daerah memiliki wewenang untuk mengambil keputusan tentang pelayanan publik dan sumber pembiayaannya pada daerah. Hal tersebut, menurut Dwiyanto, tidak juga memberikan harapan dan kejelasan bahwa sistem pelayanan publik menjadi lebih berpihak kepada kepentingan warga.

Pandangan tersebut masih selaras dengan kenyataan di lapangan yang mengindikasikan bahwa pelayanan yang diselenggarakan oleh birokrasi belum menempatkan masyarakat sebagai *partner* yang harus dilayani dan dilindungi secara maksimal dan profesional. Dengan demikian, bagaimana Indonesia pada tahun 2025 akan menjadi bangsa-negara yang memiliki birokrasi berkelas dunia sebagaimana dituangkan dalam Perpres No. 81 Tahun 2010. Sementara birokrasi sendiri masih belum cukup mampu dan siap mengubah dan melepas *mind set* yang selama ini diyakini bahwa birokrasi adalah instansi yang strategis secara kedudukan dan harus dihormati.

Sedangkan pada sisi yang lain, menurut (Muwafiq, 2010) pelayanan merupakan aktivitas yang memiliki peranan penting dalam mempertahankan eksistensi di tengah derasnya arus persaingan global seperti saat ini. Pelayanan yang diberikan harus memberikan kepuasan kepada masyarakat dengan mengedepankan kecepatan, ketepatan, dan kejelasan. Pelayanan harus bertumpu pada responsivitas birokrasi sebagai penyelenggara pelayanan terhadap kebutuhan dan cara yang diinginkan oleh masyarakat sebagai pengguna layanan.

Pengalaman penulis beberapa kali melihat pelayanan yang diberikan birokrasi pemerintahan masih cukup memprihatinkan. Sekalipun antitesis ini tidak adil jika harus diberlakukan secara umum, namun patut dijadikan bahan evaluasi untuk memberikan gambaran pelayanan di lapangan. Sebagai contoh, salah satu kantor desa di Jawa Timur pada saat penulis meminta ijin melakukan survey sosial kemasyarakatan, membuat surat pengantar ke tingkat RT/RW membutuhkan waktu yang sangat lama. Catatan penulis, kualitas sumber daya manusia (SDM) yang ada, sangat memprihatinkan; tidak mahir dalam menghadapi kecanggihan teknologi dan sarana prasarana yang ada. Jika demikian, bagaimana birokrasi akan mampu memberikan pelayanan secara cepat di tengah persaingan yang serba cepat seperti saat ini?

Pada contoh kasus yang lain, terjadi pada pelayanan yang diberikan Kantor Dinas Pendapatan Daerah (Dispenda) Kota Bogor. Persoalan utamanya adalah masalah administrasi yang berbelit dan antrean panjang serta kurangnya fasilitas yang menunjang kenyamanan pengguna layanan. Masyarakat dibiarkan menunggu tanpa fasilitas antrean yang memadai seperti kursi untuk pengguna layanan pada ruang tunggu (*Kompas.com*, 26/2/2015).

Cerminan pelayanan yang masih memprihatinkan juga pernah terjadi di salah satu rumah sakit di Kota Blitar berkenaan dengan Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS). Kendala utamanya dalam pelayanan adalah persoalan administrasi pengguna layanan yang berbelit dan panjang dan kurang responsifnya penyelenggara terhadap kebutuhan masyarakat. Hal tersebut menyebabkan terabaikannya layanan kepada masyarakat yang membutuhkan dengan sesegera mungkin. Perilaku dan budaya pelayanan yang demikian dinilai sangat tidak cocok, apalagi dihadapkan dengan kondisi darurat dan secepatnya membutuhkan penanganan (*Surya*, 10/1/2015).

Dengan melihat beberapa contoh kasus di atas, tidak berlebihan sebenarnya mengatakan bahwa pelayanan yang dalam hal ini ditangani oleh birokrasi harus dievaluasi untuk memformulasikan kembali sistem pelayanan yang berorientasi pada masa depan yang lebih baik. Pelayanan yang mengedepankan pemenuhan kebutuhan masyarakat secara maksimal dan profesional dengan standar kecepatan, ketepatan, kejelasan, dan tidak tebang pilih. Pelayanan yang diberikan harus memenuhi standar manajemen yang berkualitas guna mempertahankan eksistensi birokrasi sebagai kepanjangan tangan pemerintah dalam memberikan pelayanan. Pada sisi yang lain, manajemen yang baik dalam pelayanan akan dapat mengembalikan kepercayaan masyarakat kepada pemerintah dan dapat menghapus stereotip negatif yang selama ini disematkan kepada birokrasi.

Problem klasik birokrasi dalam administrasi pelayanan muncul juga dalam beberapa hasil penelitian. Salah satunya penelitian Hendra (2011) dengan judul “Pelayanan Publik untuk Mewujudkan *Good Governance*” di Desa Girimoyo Kecamatan Karangploso Kabupaten Malang. Penelitian tersebut mengungkapkan bahwa pelayanan publik yang dilaksanakan belum sepenuhnya memuaskan. Salah satu indikator utama yang paling disoroti adalah kejelasan dan ketepatan waktu pelayanan yang masih dinilai tidak baik. Sehingga hal ini menghasilkan beberapa rekomendasi, yaitu mendorong seluruh elemen untuk melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya secara maksimal, tersedianya fasilitas dan sarana prasarana yang berkaitan, serta ada ketegasan dan kejelasan waktu dalam pelayanan.

Persoalan tersebut selalu muncul karena hingga saat ini birokrasi masih bermental lama, yakni memiliki kuasa penuh terhadap waktu yang dibutuhkan dalam memberikan pelayanan. Sekalipun dalam beberapa instansi pemerintahan

telah mengatur lama waktu yang dibutuhkan untuk satu pelayanan, namun waktu yang ditentukan adalah batas maksimal. Ironinya, tidak jarang para birokrat mengambil waktu pada batas maksimal. Sekadar gambaran sederhana, misalnya dalam pengurus suatu pelayanan, waktu yang dibutuhkan adalah satu hari minimal dan tiga hari maksimal. Persoalannya kenapa harus menggunakan tiga hari jika seandainya pengurusan pelayanan tersebut dapat diprioritaskan dan bisa selesai dalam waktu satu hari saja. Hal tersebut perlu menjadi perhatian bersama agar para pegawai birokrasi dapat menjalankan pada standar tinggi, bukan pada standar titik terendah.

Hasil penelitian penulis yang dilaksanakan pada tahun 2015 tentang “kepemimpinan pelayanan prima” menunjukkan adanya signal positif tentang pelayanan. Namun demikian, sebagian masih menilai bahwa pelayanan yang ada harus tetap ditingkatkan. Salah satu faktor yang harus diperhatikan adalah tingkat pendidikan dan kualitas pemimpin dan masyarakat, sarana dan prasarana, kerja sama antara pemimpin dan masyarakat, serta aturan birokrasi yang jelas meskipun sampai saat ini belum ada secara detail, sehingga pelayanan yang diberikan kepada masyarakat merata tanpa ada penyelewengan dan tebang pilih.

Dalam perspektif manajemen, selain sumber daya manusia yang berkualitas, membangun persepsi positif konsumen (masyarakat) terhadap suatu instansi adalah hal yang paling utama. Dengan kata lain, birokrasi harus mampu membangun kepercayaan dan persepsi baik masyarakat terhadap birokrasi itu sendiri. Dengan terbangunnya kepercayaan masyarakat kepada birokrasi (pemerintah), maka pencapaian cita-cita bangsa-negara Indonesia, memberikan keadilan dan kesejahteraan kepada seluruh rakyat, akan dapat diwujudkan. Pelayanan yang baik secara umum akan memberikan dampak terhadap rasa kepuasan masyarakat dan rasa solidaritas masyarakat untuk berpartisipasi dalam kegiatan-kegiatan pembangunan demi tercapainya kesejahteraan bersama.

A. Pengertian Pelayanan

Istilah pelayanan bukan suatu yang baru bagi masyarakat. Dalam kaitannya dengan suatu negara-bangsa, pelayanan tentu menjadi salah satu bagian yang dimulai sejak suatu negara-bangsa dinyatakan berdiri. Pelayanan berkenaan dengan hajat hidup orang banyak yang hingga saat ini tidak lepas sebagai tugas pokok dan kewajiban pemerintah terhadap rakyatnya. Pengertian atau batasan

tentang pelayanan banyak dikemukakan para ahli sesuai dengan bidang ilmu dan perspektif yang digunakan.

Sedarmayanti (2013: 243) mengatakan bahwa pelayanan merupakan aktivitas melayani suatu jasa yang dibutuhkan oleh konsumen/pelanggan/masyarakat yang merupakan tugas pokok administrasi negara. Dalam pandangan ini, ia melihat pelayanan dalam perspektif administrasi negara yang dilakukan oleh pemerintah. Pelayanan yang diberikan berupa jasa berkenaan dengan hajat kebutuhan orang banyak, konsumen/pelanggan.

¹ Pelayanan masyarakat merupakan usaha yang dilakukan seseorang atau kelompok/instansi tertentu untuk memberikan bantuan kepada seseorang atau kelompok/instansi lain untuk mempermudah mencapai tujuan yang telah ditentukannya (Thoha, 1991 dalam Sedarmayanti, 2013: 243). Pandangan ini terlihat berbeda dari pandangan sebelumnya mengenai batasan atau pengertian pelayanan. Sekalipun pandangan ini melihat bahwa pelayanan itu merupakan keniscayaan yang diberikan secara sukarela oleh pihak yang menyelenggarakan, namun pada intinya dua pandangan tersebut mengarah pada bagaimana seseorang atau sekelompok orang/instansi memberikan bantuan agar dapat dengan mudah mencapai tujuan yang telah ditentukan.

⁴² Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), pelayanan diartikan sebagai suatu aktivitas perbantuan dalam menyiapkan atau mengurus hal-hal yang dibutuhkan seseorang (kelompok). Tentu arti tersebut melihat secara umum bahwa setiap yang dilakukan baik oleh seseorang atau sekelompok orang yang berada dalam naungan institusi tertentu untuk menyiapkan atau mengurus keperluan orang lain atau kelompok lain disebut sebagai pelayanan.

Ivancevich dkk. (2000: 32), memberikan batasan mengenai pelayanan sebagai suatu produk yang tidak tampak oleh mata (tidak juga dapat diraba) yang melibatkan usaha-usaha yang dilakukan manusia dan menggunakan peralatan. Batasan ini menegaskan bahwa pelayanan itu sendiri sebenarnya tidak kasat mata dan juga tidak dapat diraba. Namun, pandangan ini juga menegaskan bahwa berbeda antara produk yang dihasilkan oleh suatu pelayanan dengan pelayanan itu sendiri. Produk pelayanan dapat dilihat dan diraba, sehingga masyarakat dapat mengukur kualitas suatu pelayanan secara sederhana dengan melihat hasil produk dari suatu pelayanan itu sendiri.

¹ Pandangan lain tentang pelayanan dikemukakan oleh Christian (1990: 27). Ia mengatakan bahwa pelayanan merupakan aktivitas atau serangkaian aktivitas yang tidak tampak oleh mata (juga tidak dapat diraba) sebagai akibat dari interaksi antara konsumen dan pegawai dengan tujuan untuk memecahkan masalah yang dihadapi konsumen/pelanggan. Pelayanan bertujuan untuk mempermudah dan memecahkan berbagai persoalan yang dihadapi oleh pengguna layanan. Sehingga menjadi salah arah jika kemudian pelayanan semakin memberatkan dan memunculkan masalah baru.

⁵³ Dwiyanto (2010: 2) mengatakan bahwa pelayanan merupakan isu yang sangat strategis karena menjadi arena interaksi antara pemerintah dan warganya. Warga suatu negara dengan sukarela atau terpaksa membayar pajak kepada pemerintah guna melayani seluruh kebutuhannya, baik berbentuk jasa maupun barang untuk mewujudkan kesejahteraan. Bahkan hanya sekadar membayar pajak, akan tetapi warga juga merelakan otoritasnya diberikan kepada pemerintah untuk melakukan aktivitas tindakan represif agar pemungutan pajak berjalan secara efektif dan maksimal dan kemudian semuanya digunakan untuk melayani masyarakat mewujudkan kesejahteraan bersama.

Dari beberapa pengertian tentang pelayanan tersebut, penulis menggarisbawahi bahwa dari sisi filosofisnya, pelayanan merupakan aktivitas memberi bantuan oleh satu pihak kepada pihak lain agar mudah mencapai apa yang diinginkan. Apabila ditarik dalam lingkup yang lebih luas, misalnya suatu negara, maka pemberian bantuan oleh pemerintah terhadap masyarakat merupakan hal yang harus dilakukan dengan cara sebagaimana yang masyarakat inginkan. Pelayanan dilaksanakan bukan atas dasar kehendak pemberi layanan. Tentu karena berbicara masalah suatu negara, adanya norma/aturan hukum yang berlaku harus juga dipatuhi. Oleh karena itu, pointer yang harus ditekankan adalah bahwa pelayanan seharusnya menempatkan antara pemerintah dan masyarakat pada posisi yang sejajar.

Dalam banyak hal, unsur penekanan terletak pada kepentingan dan kesejahteraan bersama. Hal tersebut dapat dimengerti bahwa setiap hal dan tindakan yang mengedepankan dan berlandaskan pada kepentingan bersama untuk mewujudkan kesejahteraan bersama akan dapat secara mayoritas diterima dan memungkinkan minimnya penolakan. Moenir (1995) dalam Sedarmayanti (2013: 243) mengatakan bahwa kepentingan umum merupakan

10 kepentingan yang menyangkut hidup orang banyak/masyarakat dan sesuai dengan norma/aturan yang berlaku. Ia menegaskan, ada tiga unsur dan satu syarat untuk membentuk kepentingan umum, yaitu adanya kepentingan, kebutuhan masyarakat, dan masyarakat dengan syarat tidak bertentangan dengan aturan/norma yang berlaku di lingkup masyarakat bersangkutan.

Berangkat dari bahasan di atas, terdapat kata “umum/publik” sebagai pembeda dari pelayanan yang disandingkan dengan kata “privat/swasta. Secara umum, pelayanan terbagi dalam dua bagian penting, yakni pelayanan sektor publik atau sebagian ahli menggunakan istilah pelayanan publik dan pelayanan sektor privat/swasta. Sebelum lebih jauh membahas pelayanan dalam konteks publik, alangkah baiknya kata “publik” dan “privat/swasta” diuraikan terlebih dahulu untuk menghindari pembiasan bahasan pada sub-subbab berikutnya.

Kata “publik” berasal dari bahasa Latin, yaitu “*publicus*”. Kata “*publicus*” mengandung dua arti, yaitu milik rakyat sebagai satuan politis atau milik negara, dan sesuai dengan (kehendak) rakyat. Dari dua arti kata “*publicus*” tersebut tersirat makna suatu ruang (tempat) hal-hal yang bersifat umum dan suatu subyek hukum. Dengan kata lain bahwa publik sebenarnya menunjukkan adanya tempat di mana berbagai aktivitas dilakukan oleh sekelompok orang yang berada dalam lingkup komunitas tertentu. Publik juga menyiratkan makna adanya subyek yang terikat oleh hukum yang berlaku dalam setiap tindakannya (Hardiman, 2010: 3-4). Oleh karena itu, publik tidak dapat bertindak sebagaimana atas kehendak pribadinya, melainkan harus sesuai dengan aturan hukum yang berlaku di mana publik tersebut berada. Pada jaman Yunani-Romawi, istilah publik diberikan kepada para pejabat negara atau para pemuka agama sebagai pembeda dari masyarakat atau warga biasa. Pembedaan tersebut bukan hanya merujuk pada status jabatan, melainkan terhadap berbagai tindakan yang mengatasnamakan kepentingan umum.

Sementara pandangan yang lain mengatakan bahwa kata publik memiliki arti sebagai suatu varian yang dimiliki oleh khalayak umum yang membedakan dari kepemilikan pribadi atau kelompok tertentu saja. Dengan demikian, kata publik merujuk pada pemaknaan di mana berbagai aktivitas harus ada campur tangan pemerintah atau aturan sosial atau minimal aktivitas yang sesuai dengan kesepakatan bersama (Person, 2005).

Syafiie (2006: 7) mengartikan istilah “publik” sebagai masyarakat atau negara. Pengertian tersebut dilihat secara umum; kata “publik” diambil dari bahasa Inggris “*public*”. Ia menegaskan bahwa “*public*” dalam konteks Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah “*praja*” yang berasal dari bahasa sansekerta. Sehingga pada jaman dahulu, pemerintah yang seharusnya bertindak melayani rakyat disebut sebagai “*pamong praja*”. Pada masa penjajahan Kolonial Belanda, istilah “*pamong praja*” kemudian disalahgunakan, pemerintah yang seharusnya melayani rakyat berbalik arah menjadi yang harus dilayani oleh rakyat. Sekalipun sudah tidak semua lini kehidupan berhubungan dengan pemerintah, namun penyesatan pengertian “*pamong praja*” sebagai pihak yang harus dilayani rakyat tersebut terbawa hingga saat ini. Segala upaya yang dilakukan selama ini belum sepenuhnya menyadarkan sebagian pihak bahwa keberadaan pemerintah sebagai kepanjangan tangan dari suatu bangsa-negara untuk memberikan pelayanan kepada rakyatnya, masih saja menempatkan rakyat sebagai pihak yang harus dimanfaatkan untuk kepentingan pribadi atau kelompoknya.

Dari berbagai pandangan mengenai arti kata “publik” di atas, dapat ditarik kesimpulan bahwa pada dasarnya arti kata “publik” merujuk pada berbagai hal yang dimiliki bersama, rakyat atau negara. Dengan demikian, pengertian tersebut sekaligus memberikan pandangan pembeda dengan kata “privat/swasta”; arti kata tersebut mengarah pada hal-hal yang tidak bersangkut paut dengan rakyat secara umum atau suatu negara. Perlu ditegaskan bahwa dalam konteks ini bukan berbicara mengenai sistem, karena privat/swasta jika dikaitkan dengan masalah merupakan bagian dari masyarakat atau suatu negara.

B. ⁴⁸ Pelayanan Publik, ⁴⁸ Pelayanan Umum, Pelayanan Pemerintah, Pelayanan Perizinan

Selain harus mendudukan terlebih dahulu antara kata publik dan kata yang memiliki arti selain publik, pembahasan pelayanan juga harus melihat dan memahami keempat istilah yang sering disamakan di atas. Kalangan masyarakat umum melihat bahwa hanya pelayanan yang baik yang diberikan oleh pemerintah maupun di luar pemerintah. Kenyataannya, apabila dikaji dalam lingkup yang lebih luas, maka ada perbedaan-perbedaan dalam penggunaan istilah pelayanan tergantung dari sudut mana pelayanan dilihat.

Menurut Mukarom & Laksana (2015: 81), istilah pelayanan publik, pelayanan pemerintah, pelayanan umum, dan pelayanan perizinan dipandang sebagai suatu yang sama, yakni arti dari *public service*. Pelayanan umum dan pelayanan pemerintahan sebenarnya lebih dekat dengan pelayanan publik apabila harus dipadankan. Sementara pelayanan perizinan lebih kepada hasil pemaknaan dari *administrative service* bukan dari *public service*. Namun pada dokumen-dokumen pemerintah yang menjelaskan terkait pelayanan, keempat istilah di atas digunakan silih berganti sebagai suatu sinonim.

Berdasarkan Keputusan Menteri Pandayagunaan Aparatur Negara (Kepmen-PAN) No. 81/1993 yang disempurnakan dengan Kepmen-PAN No. 63/2003, pelayanan diartikan sebagai berikut:

Segala bentuk pelayanan yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah di pusat, di daerah, dan di lingkungan Badan Usaha Miliki Negara (BUMN) atau Badan Usaha Miliki Daerah (BUMD) dalam bentuk barang atau jasa, baik dalam rangka pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Batasan yang tertuang dalam Kepmen-PAN tersebut menunjukkan bahwa pelayanan bukan hanya berbicara masalah apa-apa yang diperlukan atau pemenuhan kebutuhan hajat masyarakat saja. Melainkan juga dalam rangka pelaksanaan dari suatu peraturan perundang-undangan. Semua memang berorientasi pada pencapaian kesejahteraan bersama. Namun dalam konteks ini perlu digarisbawahi ada pelayanan yang langsung bersentuhan dengan masyarakat guna menopang dan mempermudah aktivitasnya mencapai apa yang diinginkan. Ada kalanya pelayanan yang tidak langsung bersentuhan dengan masyarakat seperti pelaksanaan peraturan perundang-undangan tersebut, namun tetap dalam rangka pencapaian kesejahteraan masyarakat secara umum.

Sementara pelayanan administrasi pemerintah atau pelayanan perizinan (*administrative service*) dipandang sebagai berikut:

Segala bentuk jasa pelayanan yang pada prinsipnya menjadi tanggung jawab dan dilaksanakan oleh instansi pemerintah di pusat, di daerah, di lingkungan Badan Usaha Miliki Negara (BUMN) atau Badan Usaha Miliki Daerah (BUMD), baik dalam rangka pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan, yang bentuk pelayanannya adalah izin atau warkat.

Sekalipun dalam pengertian atau batasan pelayanan di atas tampak sama, namun ada perbedaan lingkup pelayanan yang dilaksanakan. Pelayanan umum atau pelayanan publik memberikan pelayanan bagi masyarakat dalam bentuk barang dan jasa selain perizinan. Sementara pelayanan perizinan lebih khusus pada upaya pemerintah memberikan pelayanan kepada masyarakat yang berkenaan dengan segala bentuk perizinan.

Hawlett dan Ramesh dalam Mukarom & Laksana (2015: 82) membagi kategori barang dan jasa dalam empat bagian, yaitu:

- 1) Barang/jasa privat, yaitu barang/jasa yang tingkat eksklusivitas dan kehabisannya sangat tinggi. Artinya, barang/jasa tersebut tidak dapat digunakan oleh orang lain selain pemiliknya dan tingkat kehabisannya sangat tinggi, setelah barang/jasa tersebut dipakai maka persediaan barang/jasa tersebut habis. Hawlett dan Ramesh memberikan contoh pakaian atau jasa tukang pijat; barang/jasa tersebut dapat dibagi-bagi untuk beberapa pengguna, namun tidak tersedia lagi bagi pengguna lain jika sudah dibeli/digunakan oleh beberapa pengguna.
- 2) Barang/jasa publik, yaitu barang/jasa yang tingkat eksklusivitas dan kehabisannya sangat rendah. Barang/jasa ini dapat digunakan oleh semua pengguna dan sulit sekali mengalami kehabisan. Hawlett dan Ramesh memberikan contoh lampu penerangan jalan dan kenyamanan lingkungan suatu masyarakat; barang/jasa tersebut dapat digunakan oleh semua orang dan sulit untuk habis. Karena menyangkut publik, ada pihak yang bertanggung jawab agar barang/jasa tersebut tetap terjaga dan tetap dapat digunakan oleh semua orang yang ingin menggunakan.
- 3) Barang (peralatan)/jasa semi publik, yaitu barang (peralatan)/jasa yang tingkat eksklusivitasnya tinggi, namun tingkat kehabisannya sangat rendah. Hawlett dan Ramesh memberikan contoh seperti jalan tol yang tingkat kehabisannya sangat rendah namun memungkinkan hampir semua jalan tol dilakukan penarikan biaya bagi penggunaannya. Tingkat kehabisannya rendah namun tingkat eksklusivitasnya tinggi karena bagi orang yang tidak membayar, tentunya tidak dapat menggunakan jasa tol.
- 4) Barang/jasa milik bersama, yaitu barang/jasa yang tingkat eksklusivitasnya rendah, namun tingkat kehabisannya tinggi. Hawlett dan Ramesh

memberikan contoh seperti ikan di laut, dan terumbu karang yang ketersediaan di laut akan berkurang setelah digunakan, namun tidak dimungkinkan untuk dilakukan penarikan biaya kepada penggunaanya.

Dalam konteks pelayanan publik, pada dasarnya pemerintah harus mengatur dan terlibat dalam regulasi barang/jasa dalam empat kategori tersebut. Namun demikian, keterlibatan pemerintah harus lebih proporsional karena dalam pembagian tersebut ada juga yang memang hak milik privasi atau kelompok tertentu (swasta). Pemerintah hanya memiliki hak untuk mengontrol dan tidak terlibat langsung dalam pengambilan berbagai keputusan.

C. ²³ Pengertian Pelayanan Publik

Menurut Santosa (2008: 57) pelayanan publik merupakan pemberian jasa, baik oleh pemerintah, pihak swasta atas nama pemerintah, atau pihak swasta kepada masyarakat, dengan atau tanpa pembayaran ³ guna memenuhi kebutuhan dan atau kepentingan masyarakat. Pelayanan publik tidak hanya dilakukan oleh pemerintah, melainkan juga dilakukan oleh pihak swasta atas nama pemerintah. Pengertian ini hemat penulis menyelaraskan dengan perkembangan paradigma tentang pelayanan yang awalnya menekankan pada dominasi pemerintah sebagai pihak yang bertanggung jawab atas hajat hidup warganya. Namun pada perkembangan yang lebih maju, pemerintah mulai membuka diri bahwa pemenuhan hajat hidup warganya tidak dimungkinkan hanya dilakukan oleh pemerintah, namun harus ada keterlibatan pihak lain yang memberikan pelayanan atas nama pemerintah.

Wasistiono dalam Santosa (2008: 58) mengatakan bahwa ¹ pelayanan publik dipandang sebagai suatu pemberian jasa yang diberikan oleh suatu organisasi (perusahaan, pemerintah, swasta) kepada publiknya dengan atau tanpa pembayaran guna memenuhi kebutuhan dan atau kepentingan masyarakat. Pengertian ini menekankan pada inti yang ³ sama dengan pengertian sebelumnya, yakni pemberian layanan yang tidak harus dilakukan oleh pemerintah, melainkan boleh dilakukan pihak lain atas nama pemerintah.

³ Pelayanan publik juga dipandang sebagai pemberian layanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan (Saleh,

2010: 24 & 229-232). Pandangan⁶⁸ ini lebih rigid dari pandangan sebelumnya dengan menambahkan bahwa pelayanan yang diberikan harus sesuai dengan aturan pokok yang berlaku. Dengan kata lain, pelayanan publik bukan diselenggarakan tanpa dasar dan pedoman. Sehingga menghindarkan penyelenggara atau penerima layanan dari tindakan yang mengarah pada kesewenang-wenangan.

²¹ Dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik Bab 1 Poin 1 dijelaskan bahwa Pelayanan Publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.

Dalam undang-undang ini juga dijelaskan dalam Pasal³ 4 bahwa penyelenggaraan pelayanan publik berasaskan:

- 1) Kepentingan umum;
- 2) Kepastian hukum;
- 3) Kesamaan hak;
- 4) Keseimbangan hak dan kewajiban;
- 5) Keprofesionalan;
- 6) Partisipatif;
- 7) Persamaan perlakuan/tidak diskriminatif;
- 8) Keterbukaan;
- 9) Akuntabilitas;
- 10) Fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan;
- 11) Ketepatan waktu; dan
- 12) Kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan

Sementara dalam⁶⁷ Keputusan Menteri Pandayagunaan Aparat¹⁷ Negara (Kepmen-PAN) No. 63/2004 dijelaskan bahwa pelayanan merupakan pemberian pelayanan prima kepada masyarakat yang merupakan perwujudan kewajiban aparatur pemerintah sebagai abdi masyarakat. Batasan pelayanan ini kemudian oleh sebagian ahli dimaknai sebagai hakikat pelayanan. pemerintah memiliki

kewajiban untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat sebagai bentuk keabdiannya. Namun fakta di lapangan seringkali berbeda, pemerintah sebagai penyelenggara pelayanan bukan berpegang pada prinsip pengabdian, melainkan lebih mengedepankan *prestise* sebagai pejabat pemerintah yang harus dihormati.

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa pelayanan publik adalah pemberian pelayanan berupa barang, jasa, dan atau pelayanan administratif, baik oleh pemerintah, pihak swasta, atau nama pemerintah, atau pihak swasta kepada masyarakat sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan dengan atau tanpa pembayaran guna memenuhi kebutuhan dan atau kepentingan masyarakat.

Berbagai keluhan yang selama ini muncul akibat pelayanan yang diberikan pemerintah terhadap masyarakat dinilai kurang baik. Tentunya penilaian tersebut tidak lepas dari perilaku dan budaya kerja yang dicerminkan para birokrat (pegawai birokrasi) sebagai pemberi layanan tidak berpegang pada asas yang telah ditetapkan undang-undang. Bilamana beberapa asas yang tertera dalam undang-undang tidak semuanya dijalankan, misalnya tentang kepastian hukum, maka yang terjadi adalah masyarakat akan menilai bahwa pelayanan dijalankan sesuai kemauan penyelenggara.

Oleh sebab itu, konsep pelayanan publik harusnya dapat tertransformasi dengan baik kepada semua elemen penyelenggara pelayanan. Konsep yang baik jika tidak dapat dipahami oleh semua elemen, khususnya operator teknis pelayanan yang langsung bersentuhan dengan masyarakat, maka akan jadi tidak efektif. Pelayanan publik yang dirasakan oleh masyarakat masih jauh dari kata pelayanan yang memberikan kenyamanan, pengayoman, dan kepuasan. Salah satu sebab terbesarnya, konsep yang ditawarkan selama ini tidak banyak menyentuh operator penyelenggara pelayanan.

Persoalan pokoknya ada di wilayah operator penyelenggara pelayanan publik. Hal ini terbukti dari banyak kajian yang menunjukkan bahwa prosedur pelayanan yang tidak jelas dipahami oleh masyarakat masih saja muncul di banyak media. Selain prosedur pelayanan, biaya dan waktu yang dibutuhkan dalam pelayanan masih menjadi sorotan masyarakat. Sehingga dari berbagai bahasan tentang birokrasi dan pelayanan publik, kompleksitas problemnya adalah berakut pada masalah-masalah yang bersifat teknis.

Dengan demikian, maka sebenarnya yang paling memberikan pengaruh signifikan adalah pemimpin pada birokrasi-birokrasi pemerintahan sesuai dengan tingkatan unit kerjanya. Dalam kata lain, pemimpin memiliki tugas untuk melakukan pembongkaran terhadap kualitas sumber daya manusia (SDM) yang dinilai tidak produktif. Dapat saja dilakukan dengan pemberian kesempatan bagi pegawai yang tidak memiliki kualitas pengetahuan dan keterampilan sesuai yang dibutuhkan, untuk mengikuti pelatihan-pelatihan, pendidikan formal, maupun nonformal, atau bahkan cara yang paling ekstrem pun dapat dilakukan, yakni pemberlakuan pensiun dini dengan konsekuensi yang harus diterima pemerintah.

D. Pelayanan Swasta

Pelayanan swasta (privat) perlu diangkat dalam bahasan ini, selain sebagai antonim dari pelayanan publik juga dimaksudkan untuk memberikan gambaran sederhana mengenai perbedaan di antara keduanya. Istilah privat dan swasta sendiri sebenarnya memiliki arti yang berbeda. Namun dalam konteks ini penulis menempatkan pada posisi yang sejajar hanya sebagai penegas bahwa pelayanan privat atau swasta adalah pelayanan yang diselenggarakan bukan oleh pemerintah atau pelayanan yang diselenggarakan atas nama pemerintah. Pada bahasan selanjutnya, penulis menggunakan istilah swasta untuk mewakili posisi keduanya sebagai pelayanan yang diselenggarakan bukan oleh atau atas nama pemerintah.

Pelayanan publik dan pelayanan swasta seringkali dibandingkan dalam memberikan rasa puas kepada pengguna layanan. Tidak jarang pula pelayanan publik selalu tersisih dari pelayanan swasta, dilihat dari kualitas pelayanan dan rasa kepuasan pengguna layanan. Dampak dari ketersisihan ini melahirkan gerakan-gerakan yang mengatasnamakan “perbaikan” mengubah pelayanan publik yang diselenggarakan pemerintah menjadi pelayanan swasta yang diselenggarakan oleh swasta atas nama pemerintah. Dalam istilah yang lebih ilmiah disebut “*reinventing governance*” atau “pensiwaan pemerintah”.

Istilah “*reinventing governance*” sebenarnya muncul dalam kajian-kajian kebijakan yang menekankan pada pergeseran peran pemerintah dari sebelumnya menjadi “pengayuh” berubah menjadi “pengendali” (*steering rather than rowing*). Dalam istilah yang lebih ekstrem, “*reinventing governance*” merupakan bentuk pemberangusan peran-peran pemerintah oleh pihak-pihak swasta. Tetapi dalam

konteks Negara Indonesia, pemberangusan kemudian dicarikan istilah yang lebih halus “penyesuaian”. Jadi “*reinventing governance*” merupakan bentuk penyesuaian peran pemerintah terhadap pelayanan yang diberikan kepada warganya (Suharto, 2013: v).

Terdapat sisi positif dan negatif dalam pengimplementasian “*reinventing governance*” tersebut. Pertama, dari sisi positifnya bahwa pelayanan publik yang diselenggarakan oleh pemerintah selama ini tidak dapat lepas dari berbagai keluhan masyarakat yang hampir setiap saat muncul di media-media. Konsep “*Reinventing governance*” hadir untuk membantu pemerintah memberikan pelayanan secara lebih baik dan profesional agar masyarakat merasa puas dalam pemenuhan hajat hidupnya.

Sebagai contoh, pelayanan yang diberikan oleh dan diselenggarakan pemerintah hingga saat ini masih banyak menjadi sorotan. Perbandingan sederhana antara pelayanan yang diberikan pemerintah dengan pelayanan di bank-bank secara sepintas sudah terlihat berbeda. Pengguna layanan di bank-bank akan dihormati layaknya raja, disambut dengan ramah, santun, dan diposisikan sebagai pihak yang stratanya lebih tinggi. Bandingkan dengan pelayanan di kantor-kantor pemerintahan, sekalipun tidak semuanya namun tidak jarang masyarakat merasakan perlakuan yang tidak responsif, arogan, dan memosisikan masyarakat sebagai pihak yang stratanya lebih rendah. Penempatan masyarakat pada posisi strata yang lebih rendah ini kemudian melahirkan tindakan kesewenang-wenangan dari pemerintah sebagai pihak penyelenggara pelayanan.

E. Kepentingan Publik

Bahasan mengenai kepentingan publik ternyata tidak semudah yang dibayangkan banyak orang. Para ahli masih memperdebatkan kepentingan publik baik dari sisi batasan atau pengertian maupun dari sisi kegunaan dan kemanfaatannya. Denhardt & Denhardt (2003: 98) mengakui bahwa para ahli masih berselisih tentang “kepentingan publik”. Ia memberikan gambaran bahwa kepentingan publik dilihat dari beberapa perspektif, yakni perspektif model-model normatif, pandangan-pandangan abolisionis akan kepentingan publik, teori-teori proses politik, dan nilai-nilai yang dianut bersama. Dalam konteks ini, penulis tidak masuk lebih jauh dalam perdebatan dan perbedaan.

Penulis hanya mengutip dari pandangan normatif menurut Emette Redford (dalam Denhardt & Denhardt, 2003: 101-102) bahwa kepentingan publik merupakan pandangan terbaik terhadap suatu situasi dalam kerangka seluruh kepentingan dan konsep nilai yang pada umumnya diterima oleh masyarakat.

Menurut Nugroho (2012: 81) ada dua pandangan terkait dengan pengertian kepentingan publik. Pertama, dari kalangan FTC, pengadilan dan para sarjana hukum memberikan pengertian bahwa kepentingan publik merupakan upaya memelihara persaingan, sehingga kepentingan publik kapan pun dapat dirugikan bilamana persaingan bebas itu terkekang secara substansial di dalam satu pasar. Pandangan tersebut merujuk pada Undang-Undang Antimonopoli. Pandangan kedua, dari kalangan pejabat dan kelompok pengusaha Jepang, mereka memberikan pengertian bahwa kepentingan publik merupakan suatu upaya untuk menjaga keseimbangan (*balance*) antara berbagai kepentingan di dalam perekonomian nasional. Pandangan kedua ini melihat dari perspektif ilmu ekonomi, sehingga adanya keseimbangan yang diupayakan oleh suatu komunitas untuk menghindari adanya tindakan monopoli pihak-pihak tertentu dinilai sangat penting untuk menjaga apa yang disebut dengan kepentingan publik.

Pandangan lain mengenai kepentingan publik disampaikan oleh Ekowati (2017: 35), ia mengatakan bahwa kepentingan publik merupakan seluruh kepentingan dan konsep nilai yang secara umum diterima oleh masyarakat. Dengan kata lain, pelayanan yang berdasarkan kepentingan publik adalah pelayanan yang memuat konsep nilai berkenaan dengan suatu kepentingan yang merupakan kebutuhan dan keinginan masyarakat secara umum. Oleh karenanya, pelayanan yang diselenggarakan oleh pemerintah harus berorientasi pada pencapaian kepentingan publik.

Lebih lanjut ia menjelaskan tentang pembagian kepentingan publik, yaitu (a) kepentingan publik sebagai kebutuhan publik seperti lingkungan yang bersih, pendidikan yang berkualitas, pengendalian lalu lintas yang baik, dan lain sebagainya. (b) kepentingan publik sebagai kebutuhan akan adanya organisasi dan prosedur. Kepentingan ini bertujuan untuk mempresentasikan dan menyeimbangkan kepentingan, memecahkan suatu permasalahan, serta untuk menghasilkan kompromi dan rumusan kebijakan dan implementasinya. dan (c) kepentingan publik sebagai hasil dari suatu pertarungan antara kelompok,

seperti kepentingan bidang pertanian, perburuan lingkungan hidup, transportasi, pendidikan, dan lain sebagainya.

Dari beberapa pandangan di atas, penulis menggarisbawahi bahwa kepentingan publik merupakan suatu kepentingan yang mengandung nilai-nilai dari situasi tertentu yang diterima oleh seluruh atau mayoritas masyarakat di mana kepentingan tersebut direpresentasikan. Dalam konteks ini, penulis juga berupaya merujuk pada pendapat Nugroho, kepentingan publik berfungsi menyeimbangkan dan memelihara persaingan agar tidak terjadi monopoli.

Pelayanan publik yang direncanakan dan diselenggarakan atas dasar kepentingan publik, hemat penulis minimal terdapat tiga unsur penting di atas, yakni persaingan kepentingan antar-masyarakat sehingga dapat dinilai dan yang mana yang harus diprioritaskan, adanya keseimbangan di mana kepentingan-kepentingan masyarakat harus benar-benar diseleksi agar tidak terjadi diskriminasi, dan pelayanan publik yang diselenggarakan atas dasar pertimbangan-pertimbangan rasional harus mendapat persetujuan dari masyarakat secara umum.

F. Tantangan Pelayanan Publik

Pelayanan publik, hingga saat ini, masih menuai banyak keluhan dan terbentur dengan beberapa tantangan yang harus diselesaikan. Pemerintah tidak hanya berpikir, namun harus pula mengeluarkan energi, bagaimana birokrasi sebagai wadah diperbaiki, melainkan juga harus membagi dengan perbaikan dan peningkatan kualitas pelayanan publik yang diselenggarakan. Berdasarkan Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia (Permen PAN-RB RI) Nomor 11 Tahun 2015 tentang *Road Map* Reformasi Birokrasi 2015-2019, tantangan yang dihadapi pelayanan publik antara lain:

- a. Pelayanan perijinan masih belum berjalan efektif dan efisien

Proses kerja birokrasi yang rumit dan kewenangan yang terpecah di berbagai instansi, membuat pelayanan perijinan memakan waktu yang lama dan biaya yang tinggi. Sebagai contoh, waktu yang diperlukan dalam proses pelayanan perijinan di sektor perkebunan mencapai 939 hari, sektor kelistrikan mencapai 783 hari, dan sektor perhubungan mencapai 743 hari. Beberapa sektor lainnya juga memiliki persoalan yang serupa;

18

- b. Praktik pungutan liar (Pungli) dalam pelayanan perijinan masih terjadi sehingga menghambat iklim usaha dan investasi

Kejelasan biaya pelayanan belum sepenuhnya diterapkan dengan baik, karena masih banyak biaya-biaya lain yang tidak resmi muncul dalam praktik pelayanan perijinan. Karena itu praktik pelayanan perijinan di Indonesia, tidak hanya memerlukan waktu yang lama tetapi juga biaya yang tinggi;

- c. Praktik manajemen pelayanan publik belum dijalankan dengan baik

Berbagai aspek manajemen pelayanan publik sebagaimana digambarkan pada UU Pelayanan Publik, seperti standar pelayanan dan maklumat pelayanan, belum secara konsisten diimplementasikan. Masalah lainnya: rendahnya kompetensi petugas pelayanan, inovasi dan budaya pelayanan bermutu, serta penggunaan *e-services* sebagai sarana pendukung penyelenggaraan pelayanan yang belum merata. Di samping itu, masih terdapat *fragmented* dan tumpang tindih fungsi kelembagaan pelayanan.

Tiga tantangan yang diidentifikasi oleh pemerintah memang tidak lepas dari berbelitnya pelayanan khususnya dalam perijinan, tindakan penyalahgunaan wewenang termasuk di dalamnya pungutan liar yang dilakukan oleh oknum birokrasi sebagai subjek penyelenggara pelayanan publik, serta pelaksanaan manajemen pelayanan publik yang telah dirumuskan belum secara maksimal dijalankan. Jika dirunut ke belakang dan dikaitkan dengan permasalahan birokrasi hingga saat ini, ketiga tantangan tersebut memang disebabkan oleh banyak faktor. Di antaranya adalah kualitas SDM, pola pikir (*mindset*) dan kultur (*culture-set*) birokrasi, serta peraturan perundang-undangan yang masih dinilai belum maksimal. Terlepas dari konsep hasil gagasan yang dirumuskan, transformasi dan penyerapan oleh SDM penyelenggara pelayanan masih juga kurang. Akibatnya, masih saja pelayanan tidak bisa lepas dari banyak keluhan masyarakat.

Pada saat selanjutnya, terkait dengan tantangan yang dihadapi oleh pelayanan publik maka harus ada solusi konkret yang harus dilakukan. Misalkan dengan pemangkasan birokrasi untuk mempercepat perijinan, penguatan sistem pengawasan yang dilakukan baik oleh pimpinan, rekan kerja sejawat, maupun oleh masyarakat terhadap pelayanan publik sehingga mampu meminimalisasi dan pada akhirnya menghilangkan pungutan liar, dan peningkatan pengetahuan, keterampilan dan kemampuan operator penyelenggara pelayanan publik.

Mereka harus didorong dan difasilitasi untuk selalu meningkatkan pengetahuan, keterampilan, dan kemampuannya agar dapat memberikan pelayanan kepada masyarakat secara maksimal. Pelayanan publik yang diselenggarakan harus seiring berjalan dengan perkembangan kemajuan Iptek. Sehingga pelayanan masa depan berbasiskan pada kecanggihan teknologi, bukan dilaksanakan atas dasar kemampuan operator penyelenggara pelayanan publik.

G. Asas Pelayanan Publik

Pelayanan publik selalu berhubungan dan bersentuhan langsung dengan masyarakat sebagai konsekuensi dari interaksi antara pemerintah dengan masyarakat itu sendiri. Karena pelayanan publik menyangkut hajat suatu negara-warganya, maka pelayanan publik tidak dilaksanakan berdasarkan kehendak segelintir orang saja. Pelayanan publik harus memiliki pegangan dan landasan dalam penyelenggaraannya. Oleh karenanya, keberadaan asas dalam pelayanan menjadi sangat penting agar terhindar dari tindakan kesewenang-wenangan pihak-pihak yang hanya menguntungkan pribadi atau kelompoknya.

Asas merupakan prinsip dasar yang menjadi acuan dalam berpikir, bersikap, dan bertindak. Asas pelayanan publik berarti prinsip dasar yang menjadi acuan dalam penyelenggaraan pelayanan. Menjadi acuan bagi penyelenggara maupun bagi masyarakat sebagai pengguna pelayanan. Asas dalam pelayanan publik berlaku tidak untuk satu pihak saja, sehingga menjadi keniscayaan untuk diketahui dan dipahami oleh semua. Penyelewengan dalam pelayanan dapat saja, salah satunya, disebabkan antara salah satu pihak atau keduanya tidak mengetahui dan memahami asas pelayanan publik yang harus menjadi acuan bersama.

Dalam penyelenggaraannya, asas pelayanan publik berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik Pasal 4 terdapat 12 poin seperti pada bahasan sebelumnya. Dalam Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara (Kepmen-PAN) No. 63/2004, juga ditegaskan bahwa penyelenggaraan pelayanan publik harus memenuhi beberapa asas yang telah digariskan, di antaranya adalah:

- 1) Transparansi; pelayanan yang diselenggarakan harus bersifat terbuka, mudah dan dapat diakses oleh semua kalangan masyarakat yang memerlukan, dan disajikan secara jelas dan memadai agar mudah dimengerti.

- 2) **Akuntabilitas**; pelayanan yang diselenggarakan harus bersifat terpercaya dan dapat dipertanggungjawabkan sesuai aturan perundang-undangan yang berlaku.
- 3) **Kondisional**; pelayanan yang diselenggarakan harus dapat selalu menyesuaikan dengan kemampuan, baik kemampuan penyelenggara maupun kemampuan masyarakat sebagai pengguna. Pelayanan tidak boleh dilaksanakan dengan kekakuan seperti yang banyak dikeluhkan hingga saat ini. Namun dalam asas ini tetap harus berpegang pada prinsip efisien dan efektif.
- 4) **Partisipatif**; pelayanan yang diselenggarakan harus mampu selalu mendorong masyarakat ikut berperan serta dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan, dan keinginan atau harapan masyarakat.
- 5) **Kesamaan hak**; pelayanan yang diselenggarakan harus mengedepankan kesetaraan dan tanpa membedakan latar belakang, baik suku, ras, agama, golongan, gender, dan status ekonomi.
- 6) **Keseimbangan**; pelayanan yang diselenggarakan harus memenuhi unsur keseimbangan antara kewajiban dan hak yang diterima, baik dari sisi penyelenggara maupun dari sisi penerima. Kewajiban dan hak selalu berbanding lurus dan seimbang, sehingga apabila ada ketimpangan antara hak dan kewajiban, maka tentunya terdapat penyelewengan kewenangan.

Jika dalam penyelenggaraan pelayanan publik, asas yang telah digariskan di atas dapat sepenuhnya dipahami bukan hanya elit pengambil kebijakan melainkan juga oleh operator penyelenggara pelayanan, maka tentunya pelayanan publik yang diselenggarakan pemerintah dapat dipastikan akan berjalan maksimal dan dapat memberikan kepuasan bagi masyarakat. Persoalannya selama ini, banyak disinyalir kualitas dan pemahaman penyelenggara (operator) pelayanan publik masih saja menggunakan paradigma dan pengetahuan lama. Sehingga hiruk-pikuk dan keluhan masyarakat tentang rendahnya kualitas pelayanan masih saja terdengar dan hampir menjadi suatu yang harus terjadi.

Dalam beberapa asas yang telah disebutkan di atas, penulis menggarisbawahi tiga poin penting, yakni kondisional, partisipatif, dan kesamaan hak. Pelayanan publik yang diberikan kepada masyarakat selama ini memang banyak terdengar kaku dan berbelit karena asas kondisional pelayanan publik kurang dijalankan dalam praktiknya. Penyelenggara pelayanan publik senantiasa berpegang pada

aturan main yang berlaku sekalipun dalam kondisi darurat. Misalkan saja ada masyarakat yang membutuhkan pertolongan dengan segera karena kecelakaan dan sudah dalam kondisi kritis. Namun pasien bisa diproses oleh rumah sakit bersangkutan dengan setumpuk persyaratan yang salah satunya harus ada rekomendasi dari kantor desa atau sejenisnya. Selain itu, pimpinan dalam instansi tersebut sedang ada di luar kota sehingga bawahan atau petugas yang ada pada instansi tersebut tidak berani mengambil kebijakan karena nantinya dianggap menyalahi wewenang pimpinan. Di sinilah harusnya asas kondisional harus diterapkan sesuai dengan kebutuhan dan tingkat urgensi masyarakat.

Penyelenggaraan pelayanan publik harus dilaksanakan atas dasar kondisi dan situasi yang terjadi sesuai kebutuhan masyarakat. Hal ini perlu ditegaskan karena mempertimbangkan bahwa situasi dan kondisi dalam masyarakat dan pelayanan seringkali terjadi perubahan yang sangat cepat. Sementara pada sisi yang lain, peraturan dalam pelayanan publik tidak dapat seketika diubah. Oleh karena itu, penyelenggara pelayanan publik beserta semua perangkat yang ada di dalamnya harus mengetahui, memahami, serta dapat mengimplementasikan asas kondisional yang telah ditegaskan dalam Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara (Kepmen-PAN) No. 63/2004 tersebut.

Selain asas kondisional, asas lain yang juga penulis garis bawahi adalah partisipatif. Asas ini dapat berjalan jika masyarakat memiliki keinginan dan keberanian untuk ikut terlibat dalam pelayanan. Asas ini dapat dipraktikkan oleh masyarakat; dalam bentuk yang paling sederhana adalah menjaga kualitas dan profesionalitas penyelenggara pelayanan publik untuk tidak melakukan penyalahgunaan wewenang dan tindakan-tindakan yang merugikan negara secara umum. Masyarakat tidak boleh apatis bilamana melihat pelayanan publik diselenggarakan tidak atas dasar kesamaan hak.

Misalnya, terdapat cabang pilih pelayanan bagi masyarakat yang berbeda strata sosial atau tingkat kesejahteraannya. Biasanya, orang berduit lebih dilayani secara terhormat dan diprioritaskan dari pada masyarakat menengah ke bawah. Fenomena demikian harusnya dapat dikikis dengan keterlibatan masyarakat untuk mengawasi dan mengingatkan. Persoalannya masyarakat memiliki keberanian atau tidak untuk berlaku demikian dan tidak permisif dengan kesewenang-wenangan tersebut. Jawabannya kembali pada pembahasan pada masyarakat membangun mental bahwa mereka memiliki posisi yang sejajar dengan pejabat negara (penyelenggara pelayanan).

Poin ketiga yang menjadi catatan penulis adalah asas kesamaan hak. Hal ini secara berulang-ulang harus ditanamkan dalam diri penyelenggara pelayanan publik dan masyarakat. Asas ini merupakan salah satu upaya masyarakat membangun mentalnya bahwa dalam negara demokrasi, hak setiap warga negara adalah sama. Sama-sama berhak memiliki akses pelayanan yang maksimal. Memang tidak mudah karena masyarakat Indonesia masih saja terwarisi mental memosisikan dirinya sebagai masyarakat biasa dan menerima perlakuan yang disodorkan pejabat negara. Mental yang demikian, tertanam karena merupakan warisan kolonial belanda kurang lebih 350 tahun.

Jika penyelenggara pelayanan publik sebagai wakil pemerintah memiliki prestise bahwa mereka adalah pejabat negara, maka masyarakat harus dipahamkan bahwa merekalah yang membayar pejabat negara dengan pajak yang mereka bayarkan. Mereka memiliki nilai tawar yang lebih tinggi dari pada pejabat negara sebagai pelayan mereka. Mental demikian hingga saat ini belum dapat ditanamkan pada masyarakat kita, sekalipun beberapa daerah sudah memiliki posisi tawar yang sama dengan pejabat negara (penyelenggara pelayanan). oleh karena itu, kembali pada bahasan mengenai asas pelayanan publik yang telah digariskan di atas, masyarakat harus juga didorong bukan hanya sebagai penikmat dan pengguna pelayanan, melainkan juga harus terlibat dalam semua aktivitas pelayanan yang diselenggarakan oleh pemerintah melalui birokrasi.

H. Prinsip Pelayanan Publik

Dalam Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara (Kepmen-PAN) No. 63/2003, ditegaskan bahwa penyelenggaraan pelayanan publik harus memenuhi beberapa prinsip yang telah digariskan, diantaranya adalah:

1) Kesederhanaan;

Kesederhanaan dalam pelayanan publik dimaknai sebagai prosedur yang tidak berbelit-belit, mudah dipahami, dan mudah dilaksanakan. Kesederhanaan dalam konteks ini juga dapat ditarik pada struktur birokrasi yang saat ini masih dianggap panjang.

2) Kejelasan;

Kejelasan dalam pelayanan publik dinilai sangat perlu untuk memberikan kepastian kepada masyarakat sebagai pengguna pelayanan. Kejelasan dalam pelayanan publik meliputi:

17

- a) Persyaratan teknis dan administratif pelayanan publik;
- b) Unit kerja/pejabat yang berwenang dan bertanggung jawab dalam memberikan pelayanan dan penyelesaian keluhan/persoalan/sengketa dalam pelaksanaan pelayanan publik; dan
- c) Perincian biaya pelayanan publik dan tata cara pembayaran.

3) Kepastian waktu;

Pelayanan yang diselenggarakan harus dapat memberikan kepastian kurun waktu yang dibutuhkan dalam penyelesaian pelayanan sesuai dengan yang telah ditentukan.

25

4) Akurasi;

Pelayanan publik harus memberikan ketepatan, benar, dan sah berkenaan dengan produk yang diberikan.

5) Keamanan;

9

Produk pelayanan publik harus memberikan dan menjamin rasa aman dan kepastian hukum bagi masyarakat.

6) Tanggung jawab;

Tanggung jawab berada pada pimpinan penyelenggara pelayanan publik/pejabat yang ditunjuk bertanggung jawab atas penyelenggaraan pelayanan publik dan penyelesaian keluhan/persoalan/sengketa dalam pelayanan publik.

25

7) Kelengkapan sarana dan prasarana;

Pelayanan publik harus memenuhi standar kelengkapan sarana dan prasarana yang dibutuhkan, seperti prasarana kerja, peralatan kerja, dan pendukung lainnya yang memadai termasuk sarana telematika (telekomunikasi dan informatika).

8) Kemudahan akses;

Pelayanan harus diselenggarakan pada tempat dan lokasi serta sarana yang memadai, mudah dijangkau oleh masyarakat yang memerlukan pelayanan dan memanfaatkan teknologi telematika.

9

9) Kedisiplinan, kesopanan, dan keramahan;

Pelayanan harus diselenggarakan pemberi pelayanan dengan sikap disiplin, sopan dan santun, ramah, serta ikhlas dalam memberikan pelayanan. Pemberi

pelayanan harus dapat menjauhi sikap arogan dan elitis agar dapat memberikan rasa nyaman kepada masyarakat.

10) Kenyamanan;

Pemberi layanan harus mampu menciptakan lingkungan yang tertib, teratur, ruang tunggu yang nyaman, bersih, rapi, serta disediakan fasilitas pendukung, seperti tempat parkir, toilet, tempat ibadah, dan lain. Penyediaan fasilitas pendukung tersebut harus tetap memperhatikan asas kemanfaatan dan efisiensi.

Dalam persoalan ini, sekali lagi yang perlu dipertegas adalah siapa yang dapat memastikan bahwa penyelenggara pelayanan publik telah atau sedang berupaya menjalankan prinsip-prinsip pelayanan yang telah digariskan. Tentu jawaban dari pertanyaan ini adalah masyarakat secara umum dengan melakukan pengawasan secara terus-menerus. Selain itu, sebenarnya juga terdapat konsep pengawasan melekat yang ada pada diri masing-masing penyelenggara pelayanan. Namun, persoalannya adalah sadar atau tidak penyelenggara layanan bahwa mereka berperan ganda sebagai penyelenggara sekaligus sebagai pengawas terhadap diri sendiri dan rekan sejawatnya.

Pelayanan harus diselenggarakan atas dasar kenyamanan antara penyelenggara dan pengguna pelayanan. Kenyamanan akan terwujud bilamana penyelenggara menanggalkan arogansinya sebagai pejabat negara. Penyelenggara harus dapat berlaku disiplin, sopan dan ramah dalam memberikan pelayanan. Sehingga suasana yang terbangun, bukan hanya pelayanan yang profesional, melainkan juga kehangatan, kenyamanan, serta kerja sama antara pemerintah dan masyarakat. Dalam pelayanan, sebenarnya bukan hanya pada penyelenggara yang ditekankan, masyarakat juga harus dipaham segala hal-hal yang berkenaan dengan pelayanan yang dibutuhkan, mulai dari prosedur, persyaratan, biaya, dan lain sebagainya.

I. Standar Pelayanan Publik

Menurut Zainal, dkk. (2015: 85), standar pelayanan publik merupakan ukuran yang dibakukan dan diterapkan dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang wajib ditaati baik oleh pemberi pelayanan atau pengguna pelayanan. Standar pelayanan publik minimal meliputi beberapa hal, di antaranya adalah:

25

1) Prosedur pelayanan;

Prosedur pelayanan yang diterapkan harus **dibakukan** yang berlaku bagi pemberi maupun pengguna **pelayanan termasuk** dalam penyelesaian **pengaduan** berkenaan dengan pelayanan yang diselenggarakan.

1

2) Waktu penyelesaian;

Waktu penyelesaian pelayanan harus **ditetapkan sejak pengajuan permohonan** pelayanan hingga **penyelesaian pelayanan**, termasuk di dalamnya **pengaduan** berkenaan dengan waktu **pelayanan**.

3) Biaya pelayanan;

Biaya pelayanan yang dibebankan harus jelas, termasuk tarif yang ditetapkan dalam segala **proses pemberian pelayanan** baik secara keseluruhan atau poin per poin.

76

13

4) Produk pelayanan;

Produk pelayanan yang diterima pengguna (masyarakat) **harus sesuai dengan yang telah ditetapkan**, termasuk di dalamnya kualitas.

30

5) Sarana dan prasarana;

Penyediaan sarana dan pra-sarana **pelayanan yang memadai** harus disediakan oleh **penyelenggara layanan**. hal ini berkenaan dengan kepuasan dan kenyamanan pengguna pelayanan.

25

6) Kompetensi petugas pemberi pelayanan;

Kompetensi pemberi layanan **harus** memenuhi standar yang telah ditetapkan berdasarkan kebutuhan. Faktor yang menjadi pertimbangan adalah **pengetahuan, keahlian, keterampilan, sikap, dan perilaku pemberi layanan**.

25

1

Standar pelayanan publik **memiliki arti dan peran yang sangat penting dalam pelayanan publik**, yakni sebagai **komitmen penyelenggara pelayanan untuk menyediakan pelayanan dengan suatu kualitas terbaik berdasarkan perpaduan antara harapan-harapan masyarakat umum dengan kemampuan penyelenggara layanan**. Identifikasi harapan masyarakat dan kemampuan penyelenggara layanan yang tepat akan dapat secara maksimal memberikan gambaran standar pelayanan yang akan ditetapkan. Selain itu, hal tersebut juga akan memberikan gambaran secara komprehensif mengenai kelembagaan yang mampu mendukung terselenggaranya pelayanan publik sesuai dengan

standar yang telah ditetapkan. Informasi lain yang dapat diambil dari identifikasi yang tepat adalah mengenai kuantitas dan kemampuan SDM yang dibutuhkan serta distribusi beban tugas yang akan ditanganinya (Saggaf, dkk., 2018: 88).

Dengan demikian, pelayanan yang diselenggarakan oleh pemerintah atau swasta atas nama pemerintah harus ada standarnya; sebagai ukuran dan komitmen bersama bahwa pelayanan bukan diselenggarakan atas dasar subjektivitas. Standar tersebut juga penting sebagai media mempertegas bahwa masyarakat bukan lagi diposisikan sebagai pihak yang hanya bisa menerima, dan tidak memiliki hak untuk turut serta dalam perencanaan, pelaksanaan, hingga pada evaluasi pelayanan publik yang diselenggarakan. Standar juga menghindarkan masyarakat untuk selalu menyudutkan penyelenggara karena harus melihat kemampuannya, sebaliknya standar juga menghindarkan penyelenggara untuk mengintimidasi, menyetir, dan mengontrol penuh masyarakat.

J. ³ Pola Pelayanan Publik

Dalam Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara (Kepmen-PAN) Nomor 63 Tahun 2004, ditegaskan tentang pola penyelenggaraan pelayanan publik, di antaranya adalah:

²⁷

1) Fungsional;

Pola pelayanan publik diberikan oleh penyelenggara pelayanan publik sesuai dengan tugas, fungsi, dan kewenangannya.

2) Terpusat;

Pola pelayanan publik diberikan secara tunggal oleh penyelenggara pelayanan berdasarkan pelimpahan wewenang dari penyelenggara pelayanan terkait lainnya yang bersangkutan.

3) Terpadu;

Dalam pelayanan publik, pola penyelenggara terpadu dibedakan dalam tiga macam, di antaranya sebagai berikut:

¹³

a) Terpadu satu atap;

Yang dimaksud pelayanan terpadu satu atap adalah pelayanan yang diselenggarakan dalam satu tempat yang meliputi berbagai macam/jenis pelayanan yang tidak mempunyai keterkaitan proses dan dilayani beberapa pintu.

b) Terpadu satu pintu;

Yang dimaksud pelayanan terpadu satu pintu adalah pelayanan yang diselenggarakan dalam satu tempat yang meliputi berbagai macam/ jenis pelayanan yang memiliki keterkaitan proses dan dilayani satu pintu.

c) Gugus tugas;

Gugus tugas merupakan pelayanan publik secara perorangan atau dalam bentuk gugus tugas ditempatkan pada instansi pemberi layanan dan lokasi pemberian layanan tertentu.

Menurut Yusriadi (2018: 90) pelayanan publik dengan berbagai aturannya perlu diselenggarakan berdasarkan konsep yang mudah dipahami; sehingga setiap pemimpin dalam lembaga atau unit kerja penyelenggara pelayanan publik perlu melakukan desiminasi (*dissemination*) atau penyebaran informasi dan inovasi yang direncanakan, dikelola, dan dilaksanakan dengan baik agar masyarakat memiliki kesadaran tinggi untuk berpartisipasi dalam penyelenggaraan pelayanan. Selain itu, birokrasi publik juga perlu melakukan idiom-idiom kepada pegawainya, khususnya di daerah agar mereka memiliki kecintaan dan bertumbuhnya rasa tanggung jawab terhadap profesi sebagai pelayan masyarakat.

Dorongan akan kecintaan birokrat sebagai penyelenggara pelayanan bukan sebatas dimaknai sebagai *prestise* yang harus dibanggakan dan kemudian harus mendapat penghormatan dari masyarakat. *Mindset* dan *culture set* para penyelenggara pelayanan harus dikembalikan pada makna hakikinya, yakni sebagai pelayan publik. Sehingga para pemimpin pada setiap tingkatan atau unit kerja harus mampu memberikan idiom yang dapat mendorong kesadaran mereka akan pentingnya kecintaan terhadap profesinya, tanggung jawab terhadap pekerjaannya, dan sadar bahwa dirinya adalah sebagai pelayan masyarakat.

9

K. Biaya Pelayanan Publik

Dalam Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara (Kepmen-PAN) No. 63/2004, ditegaskan tentang besaran biaya pelayanan publik dengan mempertimbangkan beberapa hal berikut ini:

10

- 1) Tingkat kemampuan dan daya beli masyarakat;
- 2) Nilai/harga yang berlaku atas barang dan/atau jasa;
- 3) Perincian biaya harus jelas untuk jenis pelayanan publik yang memerlukan tindakan, seperti penelitian, pemeriksaan, pengukuran dan pengajuan;
- 4) Ditetapkan oleh pejabat yang berwenang dan memperhatikan proses sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Biaya pelayanan yang diselenggarakan harus berpedoman pada prinsip-prinsip di atas. Oleh karenanya, dapat saja di satu daerah berbeda besaran biaya pelayanannya dengan daerah lainnya. Pada dasarnya, besaran biaya pelayanan yang diselenggarakan oleh pemerintah harus melihat kemampuan masyarakat dan dalam batas kewajaran. Sehingga pelayanan akan terlepas dari keluhan yang hingga saat ini masih saja muncul di permukaan, yaitu mahalnnya biaya pelayanan. Agus Wibowo (2007) dalam Lindawati, dkk. (2017: 8) menegaskan bahwa mahalnnya biaya pelayanan masih saja terjadi. Selain itu, kualitas pelayanan juga belum dapat dikatakan sebanding dengan biaya yang dikeluarkan.

Tentu pernyataan di atas tidak dapat dijadikan acuan secara keseluruhan. Karena fakta di lapangan pelayanan publik yang diselenggarakan oleh pemerintah sudah banyak yang tidak dipungut biaya atau dengan kata lain gratis. Namun demikian, poin intinya adalah masih saja ada yang mengeluhkan mahalnnya biaya pelayanan sehingga patut untuk dijadikan evaluasi sebagai gambaran untuk merumuskan dan meningkatkan kualitas dan kepuasan pelayanan.

L. **Jenis Pelayanan Publik**

1

Dalam Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara (Kepmen-PAN) No. 63/2004, dijelaskan tentang jenis pelayanan publik yang dibagi dalam tiga kelompok, sebagai berikut:

9

- 1) Kelompok pelayanan administratif;

Kelompok ini menangani pelayanan yang berkenaan dengan berbagai bentuk dokumen resmi yang diperlukan publik. Pelayanan dalam kelompok ini misalnya status kewarganegaraan, kepemimpinan, penguasaan suatu barang, sertifikat kompetensi; contoh, KTP, Akta pernikahan, Akta kelahiran, BPKB, SIM, STNK, IMB, dan lain sebagainya.

9

2) Kelompok pelayanan barang;

Yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk barang yang digunakan oleh publik, misalnya penyediaan air bersih, tenaga listrik, jaringan telepon, dan sebagainya.

3) Kelompok pelayanan jasa;

Yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk jasa yang digunakan oleh publik, misalnya pendidikan, pemeliharaan kesehatan, penyelenggaraan transportasi, pos, dan lain sebagainya.

Moenir (1992)¹⁷ dalam Tangkilisan (2007: 208), membagi jenis pelayanan dalam dua bagian, yaitu pelayanan fisik yang sifatnya pribadi sebagai manusia dan pelayanan administratif yang diberikan oleh orang lain selaku anggota atau bagian dari suatu organisasi, baik organisasi pemerintahan (negara) atau non-pemerintahan. Jika mengacu pada pendapat tersebut, maka jenis pelayanan yang dimaksud dalam Kepmen-PAN No. 63/2004 adalah pelayanan yang bersifat administratif karena diberikan oleh pemerintah kepada masyarakat.

M. Hal-hal yang Perlu Diperhatikan dalam Pelayanan Publik

Pelayanan publik bukan suatu varian yang berdiri sendiri tanpa hal-hal lain yang dapat memengaruhi baik terhadap kualitas pelayanan maupun terhadap rasa kepuasan pengguna pelayanan. Osborne dan Gaebler (1992: 35) menggariskan beberapa hal yang perlu diperhatikan dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

1. Mengarahkan daripada Mengayuh

Dalam hal ini, Osborne dan Gaebler menyarankan bahwa pemerintah harus berfokus pada pemberian pengarahan tentang pelayanan bukan berfokus pada produksi dan pemberian pelayanan. Pemberian pengarahan tentang pelayanan secara konkret berupa pembuatan kebijakan, peraturan, dan perundang-undangan. Sementara pembuat dan penyelenggara pelayanan diserahkan pada pihak ketiga, baik swasta maupun masyarakat yang dinilai mampu memenuhi standar yang telah ditentukan. Penyerahan pembuat dan penyelenggara pelayanan dapat dilaksanakan dengan kontrak, *voucher*, hadiah, insentif pajak, dan sebagainya. Pemerintah membuat dan menyelenggarakan pelayanan dalam hal yang tidak dapat dan tidak boleh dikerjakan oleh pihak lain.

2. Memberikan Wewenang daripada Melayani

Pada perkembangan paradigma pelayanan dunia modern, pemerintah harus dapat menarik diri secara pelan-pelan dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Pemberian pelayanan harus mulai diganti dengan mendorong masyarakat berpartisipasi untuk memegang kendali dalam pelayanan. Upaya ini dimaksudkan untuk melatih masyarakat bertanggung jawab atas dirinya sendiri sehingga pada akhirnya dapat menolong dirinya sendiri (*self-help community*). Misalnya, dalam pengembangan usaha kecil agar lebih maksimal, pemerintah memberikan wewenang lebih bagi asosiasi untuk memecahkan masalah yang sedang dihadapi.

3. Menyuntikkan Persaingan dalam Pemberian Pelayanan Publik

Pelayanan publik yang diselenggarakan harus didorong masuk dalam arena kompetisi antar-penyelenggara pelayanan. hal ini dimaksudkan untuk membangkitkan semangat pegawai agar menjadi produktif dan profesional dalam melaksanakan tugasnya sebagai penyelenggara pelayanan. Kompetisi juga harus dilakukan bukan hanya mendorong personaliti dari instansi tertentu, melainkan juga ada persaingan meraih kepuasan dari pengguna pelayanan, baik dari sisi kinerja maupun dari sisi harga. Kompetisi atau persaingan akan mendorong bangkitnya semangat bagaimana suatu instansi melawan monopoli pelayanan. Bukan hanya antara swasta versus pemerintah, namun juga antara instansi pemerintah versus instansi pemerintah di mana satu di antara yang lain memonopoli pelayanan kepada masyarakat.

4. Mengubah Organisasi yang Digerakkan oleh Peraturan Menjadi Organisasi yang Digerakkan oleh Misi

Unsur ini menekankan pada peran pimpinan dalam suatu instansi pemerintah (birokrasi) untuk bagaimana mampu mendorong bawahannya bekerja memberikan pelayanan bukan hanya atas dasar peraturan yang berlaku, namun lebih kepada pencapaian misi yang telah direncanakan. Pencapaian misi instansi dalam memberikan pelayanan lebih menekankan kepada motivasi masing-masing individu penyelenggara pelayanan, sementara pelayanan yang didasarkan pada aturan memungkinkan lahirnya ketertekanan dan arogansi semata. Mendorong pegawai melaksanakan tugas dan fungsinya berlandaskan pencapaian visi misi, memungkinkan pemerintah untuk melakukan deregulasi internal, menghapus banyak peraturan internal,

menyederhanakan sistem administratif seperti anggaran, kepegawaian, dan pengadaan. Dengan demikian, pimpinan tertinggi harus menyaratkan pimpinan di masing-masing unit memperkuat visi-misinya.

5. Berorientasi Pada Hasil

Unsur ini merupakan bentuk pergeseran dan perkembangan titik tekan dalam berbagai sektor kehidupan khususnya dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Pemerintah saat ini harus mampu merubah *mindset* penyelenggara pelayanan dari yang semula berorientasi pada proses (*process*) menjadi berorientasi pada hasil (*result*). Pelayanan yang berorientasi pada hasil (*result-oriented*) akan selalu berfokus untuk membiayai hasil, bukan membiayai masukan. Penekananan pelayanan yang berorientasi pada hasil akan lebih berfokus pada capaian (*output*) dan pada dampak (*impact*). Pelayanan yang tidak lagi berbicara masalah berapa pelayanan yang telah dilaksanakan, namun pada peningkatan angka kepuasan pengguna pelayanan yang diselenggarakan. Pemerintah bukan lagi sibuk menghitung berapa orang miskin yang sudah disantuni, melainkan berfokus pada jumlah atau seberapa signifikan turunnya angka kemiskinan.

6. Berorientasi Pada Pelanggan

Maksudnya, bagaimana pelayanan sepenuhnya diarahkan pada pemenuhan kebutuhan pelanggan, bukan pemenuhan kebutuhan birokrasi atau dalam bahasa yang lebih sederhana menggugurkan kewajiban birokrasi sebagai pihak yang harus memberi pelayanan kepada masyarakat. Dengan demikian, birokrasi harusnya dapat menerapkan standar maksimum, bukan hanya sekadar melayani dan yang penting tidak melewati batas minimum. Berorientasi pada pelanggan berarti birokrasi secara otomatis menerapkan *dual accountability system* (sistem pertanggungjawaban ganda). Pertama mempertanggungjawabkan kinerjanya kepada pengawas (dewan legislatif), dan yang kedua mempertanggungjawabkannya secara langsung kepada masyarakat.

7. Menghasilkan daripada Membelanjakan

Inovasi dibutuhkan dalam otonomi administrasi yang sejak reformasi menjadi salah satu fokus utama pemerintah untuk memangkas dan mempercepat penyelenggaraan pelayanan di daerah. Penyelenggaraan pelayanan

sudah harus menerapkan standar ganda yang tidak hanya bagaimana menyerap dan menghabiskan anggaran secara maksimal, namun juga harus berpikir bagaimana memberikan masukan (*income*) keuangan bagi pemerintah sendiri. Dalam konteks ini perlu penegasan agar tidak terjadi bias persepsi bahwa yang dimaksud bagaimana pemerintah harus juga memikirkan pelayanan yang dapat memberikan (*income*) bukan memperdagangkan pelayanan dan membebani masyarakat. Namun lebih kepada bagaimana masyarakat ikut andil menjaga dan berperan aktif dalam penyelenggaraan pelayanan yang berkualitas.

8. Mencegah daripada Mengobati

Pepatah lama “lebih baik mencegah daripada mengobati”, nyatanya, harus juga diberlakukan dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Pemerintah harus mendorong penyelenggara dan masyarakat untuk sama-sama berperan aktif dalam melayani untuk mencegah daripada melayani untuk mengobati. Pada suatu komunitas masyarakat, ada banyak masalah-masalah yang dikeluhkan untuk selanjutnya dicarikan solusi dan diselesaikan oleh pemerintah. Oleh karenanya, dalam hal ini pemerintah harus banyak memberikan suntikan kepada penyelenggara dan masyarakat untuk saling memupuk responsivitas, memiliki pandangan jauh ke depan, dan harus didorong memiliki kemampuan memprediksi kemungkinan-kemungkinan yang terjadi di masa yang akan datang. Sehingga dengan demikian, pemerintah dan masyarakat dapat sama-sama berjalan demi mencegah hal-hal yang tidak diinginkan daripada harus membiarkan terjadi dulu kemudian mencari solusi dan memperbaiki.

9. Memberikan Kesempatan bagi Masyarakat

Salah satu tujuan yang harus diupayakan adalah mendorong keberanian masyarakat dan kerelaan pemerintah untuk memberikan kesempatan kepada penyelenggara pelayanan dan masyarakat untuk mengambil keputusan berhubungan dengan pelayanan. Menyelesaikan *problem* yang sedang dihadapi dan mencari solusi terhadap hambatan yang dihadapi dalam memaksimalkan pelayanan. Penyelenggara pelayanan jangan berlaku kaku dan pemerintah tidak memberikan kelonggaran sama sekali terhadap penyelenggara pelayanan untuk mengambil keputusan. Namun hal ini

perlu tetap berpegang pada prinsip-prinsip pelayanan dan keetisan secara profesional dan proporsional.

10. Berorientasi Pasar

Unsur terakhir yang harus diperhatikan dalam penyelenggaraan pelayanan adalah pemerintah membuat konsep pelayanan yang berorientasi pada pasar. Artinya, ada banyak persoalan di lapangan yang tidak dapat diselesaikan secara administratif berpegang teguh pada aturan-aturan, namun dengan mudah dapat diselesaikan di pasar.

Pada dasarnya pelayanan publik bukan merupakan suatu yang mudah untuk dilaksanakan. Membutuhkan banyak energi untuk memformulasikan ide/gagasan sehingga terbangun suatu konsep pelayanan yang baik dan memberikan kepuasan kepada masyarakat sebagai pengguna layanan. Beberapa hal yang dipaparkan di atas, hanya merupakan salah satu yang harus diperhatikan dengan melihat kompleksitas pelayanan yang hingga saat ini masih saja menuai kritik dari masyarakat.

N. Tatalaksana Pelayanan Publik

Tata laksana pelayanan publik, jika merujuk pada Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi No. 12 Tahun 2011 tentang Pedoman Penataan Tatalaksana (*Business Process*), dikatakan sebagai sekumpulan aktivitas kerja terstruktur dan saling terkait yang menghasilkan keluaran yang sesuai dengan kebutuhan pengguna. Mukarom & Laksana (2015: 130) menegaskan bahwa pengaturan tentang tatalaksana pelayanan publik dimaksudkan untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pelayanan publik, baik dari sistem, proses, maupun prosedur kerja yang diterapkan.

Tatalaksana penyelenggaraan pelayanan publik dalam konteks yang lebih melekat pada masyarakat dikenal dengan istilah *good governance*. Istilah ini merupakan rentetan pelaksanaan reformasi birokrasi yang hingga saat ini menjadi salah satu agenda penting pemerintah. Tatalaksana penyelenggaraan pelayanan publik dilaksanakan dengan berbagai batasan; tujuan dari semua itu tidak lain adalah memberikan pelayanan kepada masyarakat secara maksimal sehingga melahirkan kepuasan dan terpenuhinya hak dasar masyarakat sebagai warga negara.

Jika mengacu pada ruang lingkup reformasi birokrasi, pelayanan publik diselenggarakan oleh pemerintah melalui kementerian/lembaga dan pemerintah daerah. Tatalaksana dalam penyelenggaraan tersebut seringkali tersendat pada ranah operator pelayanan publik. Secara konsep, reformasi birokrasi untuk memberikan pelayanan yang maksimal kepada masyarakat dinilai sudah sampai pada tahapan profesional. Namun fakta di lapangan menunjukkan berbeda, pelayanan publik masih saja tidak luput dari sorotan masyarakat yang berkulat pada meja dan meja, kekakuan, elitis, dan lain sebagainya.

Untuk menghindari itu, memang pemerintah harus berupaya untuk menciptakan sistem yang memungkinkan penyelenggara pelayanan publik berada pada posisi yang sama dengan masyarakat. Penyelenggara pelayanan tidak memiliki *power* untuk menekan masyarakat yang membutuhkan pelayanan. Sebaliknya, masyarakat juga tidak memiliki kekuatan dominan untuk mengintervensi penyelenggara pelayanan. Berdasarkan Pasal 3 UU No. 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, tujuan pelayanan publik adalah sebagai berikut:

- 1) Terwujudnya batasan dan hubungan yang jelas tentang hak, tanggung jawab, kewajiban, dan kewenangan seluruh pihak yang terkait dengan penyelenggaraan pelayanan publik;
- 2) Terwujudnya sistem penyelenggaraan pelayanan publik yang layak sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan dan korporasi yang baik;
- 3) Terpenuhinya penyelenggaraan pelayanan publik sesuai dengan peraturan perundang-undangan; dan
- 4) Terwujudnya perlindungan dan kepastian hukum bagi masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

Sementara itu, pada Pasal 4 UU No. 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik juga ditegaskan tentang asas-asas penyelenggaraan pelayanan publik yang harus dijadikan pedoman oleh baik penyelenggara pelayanan maupun pengguna pelayanan publik. Asas-asas penyelenggaraan pelayanan publik diantaranya adalah kepentingan umum; kepastian hukum; kesamaan hak; keseimbangan antara hak dan kewajiban; profesionalitas; partisipasi; persamaan atau tidak diskriminatif; keterbukaan; akuntabilitas; perlakuan khusus bagi kelompok rentan; ketepatan waktu; kecepatan; dan keterjangkauan.

O. Kepuasan Pelayanan Publik

Pada hakikatnya, tujuan pelayanan suatu instansi baik pemerintahan maupun swasta adalah untuk menciptakan kepuasan kepada pelanggannya. Pelayanan yang tidak memberikan rasa puas bagi pelanggan/konsumennya hampir dapat dipastikan akan gulung tikar. Pelayanan memiliki peranan yang sangat penting untuk tetap dapat bertahan dan bersaing pada lingkup kecil ataupun lingkup yang lebih besar.

Membahas tentang kepuasan, ada beberapa ahli yang memberikan definisi mengenai kepuasan sebagaimana dikutip oleh Tjiptono (2000) di antaranya sebagai berikut:

Kotler (2000: 36) mengatakan kepuasan adalah seseorang merasa kekecewaan atau kesenangan sebagai hasil membandingkan satu capaian yang dirasa dari produk (atau hasil) dalam hubungannya dengan harapan yang ingin didapatkan.

Yi (1990), kepuasan adalah satu hasil kolektif dari persepsi, evaluasi, dan reaksi-reaksi psikologis untuk pengalaman konsumsi dengan satu produk atau jasa.

Day (1998), kepuasan adalah evaluasi ketidaksesuaian (*disconfirmation*) yang dirasakan antara harapan sebelumnya dan kinerja aktual produk yang dirasakan setelah pemakaiannya.

Wilkie (1990) mendefinisikan kepuasan pelanggan sebagai suatu tanggapan emosional pada evaluasi terhadap pengalaman konsumsi suatu produk atau jasa.

Engel (1990) menyatakan bahwa kepuasan pelanggan merupakan evaluasi purna beli di mana alternatif yang dipilih sekurang-kurangnya sama atau melampaui harapan pelanggan.

Dari berbagai definisi di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa kepuasan adalah persepsi, hasil membandingkan rasa senang atau kecewa terhadap suatu capaian sebagai bentuk evaluasi dan reaksi⁴ pasca pakai baik barang maupun jasa dalam hubungannya dengan harapan. Pada dasarnya pengertian kepuasan pelanggan mencakup perbedaan antara harapan dan kinerja atau hasil yang diinginkan.

Oleh karenanya, **kepuasan** masyarakat sebagai pengguna layanan yang diselenggarakan oleh birokrasi sebagai kepanjangan tangan pemerintah harus benar-benar diperhatikan. Kepuasan akan berdampak pada penciptaan secara otomatis pada persepsi masyarakat yang terbangun secara sadar atau tidak sadar. Jika pelayanan yang diberikan memenuhi standar yang telah ditentukan serta memperhatikan asas-asas yang telah digariskan, maka tentunya pelanggan (masyarakat) akan memberikan *feedback* yang baik pula.

Sekalipun dalam kenyataannya, pelayanan yang diberikan tidak memberikan rasa puas kepada masyarakat, namun tetap saja masyarakat akan menggunakan pelayanan tersebut. Namun yang perlu digaris-bawahi adalah bahwa bangunan persepsi buruk tentang birokrasi akan mengantarkan pola pikir masyarakat pada mosi tidak percaya. Pemerintah akan kembali ditempatkan sebagai media penguasa untuk melanggengkan kekuasaan dan otoritasnya. Birokrasi hanya akan dipandang sebagai media rekayasa sosial agar kepuasan segelintir orang terpenuhi.

Jika demikian yang terbangun dalam pola pikir masyarakat, maka pada saatnya nanti akan terjadi kesenjangan antara pemerintah dan masyarakat yang berakibat pada gerakan-gerakan sporadis dan mengancam persatuan dan kesatuan bangsa. Masyarakat akan secara terang-terangan menyatakan ketidakpercayaannya kepada pemerintah, dan sebaliknya pemerintah akan menggunakan kekuasaan dan otoritasnya untuk mengintimidasi dan menundukkan masyarakat. Prinsip kerja sama yang akan dibangun sejak terjadinya reformasi birokrasi, menjadi hambar kembali. Masyarakat dibuat menjadi tidak punya pilihan dalam menggunakan pelayanan selain tindakan menunggu dan menunggu.

P. Pengawasan Pelayanan Publik

Pengawasan pelayanan publik sedikit disinggung dalam pembahasan sebelumnya. Namun dalam sub-pembahasan ini, pengawasan pelayanan publik akan dibahas lebih spesifik bagaimana pelayanan diselenggarakan oleh pemerintah untuk memberikan dan memenuhi kebutuhan dasar masyarakat sebagai warga negara. Mukarom & Laksana (2015: 162) memberikan pandangan bahwa pengawasan merupakan proses pengukuran kinerja dan pengambilan tindakan untuk menjamin sebagai upaya memberikan jaminan terhadap hasil

(*output and outcomes*) telah tercapai sebagaimana yang telah diharapkan dan direncanakan sesuai aturan main serta standar yang telah ditetapkan.

Pandangan tersebut menyiratkan bahwa proses pelayanan publik yang diselenggarakan oleh pemerintah haruslah diawasi untuk menjamin bagaimana pelayanan yang diselenggarakan telah sesuai standar dan aturan yang berlaku dalam pemenuhan hajat hidup masyarakat. Pelayanan publik diukur bukan hanya dalam konteks proses pelaksanaannya, melainkan juga hasil (*output and outcomes*) yang dirasakan oleh masyarakat. Pada era yang serba cepat dengan menggunakan kecanggihan teknologi seperti saat ini, penyelenggara pelayanan harus mampu mengimbangi pengetahuannya untuk memberikan pelayanan secara lebih efektif, efisien, maksimal, dan profesional. Oleh karena itu, yang penting bukan lagi ada proses pelayanan, tetapi bagaimana dan seberapa cepat pelayanan itu diselenggarakan.

¹⁶ Dalam Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Pelayanan Publik yang disusun oleh MP3, terdapat tiga faktor penting yang menunjukkan bahwa pelayanan publik harus diselenggarakan secara adil dan berkualitas (Mukarom & Laksana, 2015: 163).

1. Penerima Pelayanan (*Customer*)

Keadilan dan kualitas dalam segala hal merupakan harapan bagi semua orang, termasuk dalam pelayanan yang diberikan pemerintah kepada warganya. Pelayanan publik yang diselenggarakan oleh pemerintah melalui birokrasi harus memenuhi standar minimum, sekalipun hal tersebut merupakan batas paling sedikit. Selayaknya, penyelenggaraan pelayanan publik harus dapat dilaksanakan dengan batas semaksimal mungkin sebagaimana telah dirumuskan. Namun demikian, pelayanan yang diberikan juga harus memperhatikan dan sesuai dengan kontrak (aturan main) yang berlaku dan harus dipatuhi oleh baik penyelenggara maupun oleh pengguna pelayanan.

Pelayanan publik harus berkualitas dan adil, dalam arti bahwa tidak ada tebang pilih antar-masyarakat yang menggunakan pelayanan. Masyarakat kita hingga saat ini belum dapat bahkan masih jauh untuk dikatakan merata dalam kesejahteraan. Oleh karena itu, pelayanan publik harus diberikan secara adil baik bagi mereka yang mampu membayar dengan ketentuan yang telah ditetapkan maupun bagi mereka yang tidak mampu membayar (kelompok khusus).

Penekanan ini perlu ditegaskan berulang-ulang mengingat pelayanan publik minimal dapat dilihat dari dua sudut pandang. Pertama, pelayanan publik merupakan hak dari semua warga negara dalam hal mempermudah pemenuhan hajat hidupnya; dan kedua, merupakan kewajiban pemerintah untuk memberikan pelayanan dalam rangka memberikan solusi terhadap berbagai persoalan yang dihadapi oleh warga negaranya.

2. Penyedia Pelayanan (*Provider*)

Penyedia pelayanan yang dalam hal ini adalah pemerintah (baik diselenggarakan oleh pemerintah, maupun swasta atas nama pemerintah) yang adil dan berkualitas harus menjadi penekanan yang utama. Hal tersebut dinilai penting mengingat pada wajah pelayanan publik secara umum masih saja terdapat celah yang harus diperbaiki. pelayanan publik yang berkualitas dan adil akan mampu secara signifikan menaikkan citra positif dan tingkat keberhasilan kinerja pemerintah.

Dalam penyelenggaraan pelayanan publik, setiap unit diharuskan mampu berkompetisi saling memberikan kepuasan dan keadilan secara maksimal kepada masyarakat selaku pengguna pelayanan. Dengan rasa kepuasan yang maksimal, tentunya hal tersebut menjadi indikator keberhasilan pemerintah dalam penyelenggaraan pelayanan sebagai bentuk kewajiban pemenuhan hajat warganya.

3. Warga Masyarakat/Umum (*Public*)

Warga masyarakat secara umum sebenarnya merupakan lingkup yang lebih besar dari masyarakat pengguna pelayanan. Artinya, dalam satu sisi, tidak semua warga negara secara bersamaan menggunakan pelayanan yang sama. Oleh karena itu, satu pelayanan yang maksimal bagi seseorang atau sebagian masyarakat akan memberikan dampak kesejahteraan secara tidak langsung bagi masyarakat secara umum.

Seperti pada bahasan sebelumnya, pada dasarnya pelayanan merupakan hak dasar setiap warga negara. Apabila pelayanan yang merupakan hak dasar warga negara terpenuhi secara adil dan berkualitas, dampak yang akan ditimbulkan tentunya akan mengurangi kesenjangan sosial. Semakin kecil kesenjangan sosial, maka semakin besar peluang suatu negara mencapai kesejahteraan yang merata.

Pengawasan dalam pelayanan publik sangatlah penting untuk selalu dilakukan. Hal ini bertujuan untuk memastikan bahwa pelayanan yang diselenggarakan oleh operator pelayanan, baik oleh pemerintah sendiri maupun oleh swasta atas nama pemerintah sudah berjalan sebagaimana mestinya. Mukarom & Laksana (2015: 164) menjelaskan tentang peran pengawasan dalam pelayanan publik, di antaranya:

- 1) Untuk memastikan bahwa segala pelayanan publik yang dijalankan sesuai dengan mandat, visi, misi, tujuan, dan target-target lembaga/instansi bersangkutan.
- 2) Untuk mengetahui tingkat akuntabilitas kinerja setiap lembaga/instansi pemberi pelayanan yang dapat dijadikan tolok ukur keberhasilan dan kegagalan suatu instansi dalam mencapai tujuan dan sasaran yang telah direncanakan dan ditetapkan sebelumnya. Tentunya pengawasan ini juga berperan pada bagaimana suatu instansi dengan berbagai upaya strategisnya mampu memberikan dampak pelayanan yang baik kepada masyarakat secara maksimal, yakni terwujudnya kesejahteraan yang merata.
- 3) Untuk memastikan sistem penggunaan dana pembangunan sesuai dengan etika dan aturan hukum yang berlaku dan memenuhi rasa keadilan bagi semua warga masyarakat sehingga prinsip akuntabilitas dapat terwujud.
- 4) Untuk memberikan informasi secara valid tentang dampak dari program atau perlunya intervensi yang perlu dilakukan oleh pemerintah, sehingga pembuat program pelayanan tahu bagaimana dan apa program pelayanan yang harus dicanangkan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat umum dalam pencapaian derajat kesejahteraannya secara permanen.

Q. Pelaku Pengawasan Pelayanan Publik

Pengawasan merupakan kata kerja yang tidak dapat berfungsi jika tidak terdapat subjek yang fokus melakukannya. Dalam hal pelayanan publik, pengawasan harus dipegang atau dilaksanakan oleh pihak-pihak yang harusnya berperan aktif agar pelayanan publik senantiasa bergerak menuju arah yang lebih baik. Pengawasan dalam pelayanan publik mutlak diperlukan, karena pelayanan publik diselenggarakan oleh pemerintah yang juga seringkali terdorong untuk melakukan tindakan-tindakan di luar kewenangannya dan penyelewengan yang sudah tidak dapat ditoleransi, baik secara hukum terlebih secara etik.

Berdasarkan ³ Undang-Undang Nomer 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, ²⁸ Pasal 35, ditegaskan bahwa penyelenggaraan pelayanan publik diawasi oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi (DPRD), dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota (DPR). Pengawasan tersebut sejalan dengan fungsi pokok Dewan Perwakilan Rakyat sebagai lembaga yang memiliki kewajiban melakukan pengawasan terhadap semua tindak-tanduk pemerintah dalam pemenuhan dan penyelenggaraan pemerintahan.

Mukarom & Laksana (2015: 166) menambahkan bahwa pelayanan publik selain diawasi oleh Dewan Perwakilan Rakyat, juga harus diawasi oleh masyarakat. Pengawasan yang dilakukan oleh masyarakat dapat berupa laporan dan pengaduan yang berkenaan dengan pelayanan publik. Masyarakat harus mampu berperan aktif bukan hanya sebagai penikmat dan pengguna pelayanan yang diselenggarakan oleh pemerintah, melainkan juga harus mampu berperan sebagai pengawas agar pelayanan yang ada dapat berjalan sebagaimana mestinya, adil, dan berkualitas.

Ketiga, pelayanan publik diawasi oleh Ombudsman sebagaimana diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan. Ombudsman merupakan lembaga negara yang mempunyai kewenangan untuk mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik yang diselenggarakan oleh pemerintah maupun swasta dan seseorang atas nama pemerintah. Lembaga ini pada awalnya bernama Komisi Ombudsman Nasional, namun kemudian berganti nama menjadi Ombudsman Republik Indonesia. Lembaga ini dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia yang disahkan dalam Rapat Paripurna DPR-RI pada tanggal 9 September 2008.

Hasil pengawasan, termasuk pen¹duan dari ketiga pihak tersebut di atas, harus dapat direspon secara serius oleh penyelenggara pelayanan publik. Dalam Pasal 36 Undang-Undang Nomor 25 tahun 2009, ditegaskan bahwa penyelenggara pelayanan berkewajiban menyediakan sarana pengaduan dan menugaskan pelaksana yang berkompeten dalam pengelolaan pengaduan serta berkewajiban mengumumkan nama dan alamat penanggung jawab pengelola pengaduan serta sarana pengaduan yang disediakan. Selain itu, UU tersebut juga menegaskan bahwa penyelenggara berkewajiban mengelola pengaduan yang berasal dari penerima pelayanan, rekomendasi Ombudsman, Dewan

Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi (DPRD), dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota (DPR) dalam batas waktu tertentu. Penyelenggara berkewajiban menindaklanjuti hasil pengelolaan pengaduan tersebut.

Pelaku pengawasan tersebut, dua di antaranya adalah dari lembaga yang selama ini sangat sering didengar oleh masyarakat. Sementara satu pihak adalah masyarakat itu sendiri. Mengingat kompleksnya aktivitas kegiatan penyelenggaraan pelayanan publik, tentunya ketiga pelaku tersebut harus memiliki *ghirah* untuk berperan aktif agar pelayanan publik yang diselenggarakan terus bergerak menuju kesempurnaan. Namun, yang terjadi sebagian masyarakat khususnya berpersepsi bahwa pengawasan penyelenggaraan pelayanan bukan merupakan tugas pentingnya untuk dilaksanakan.

Mental dan persepsi masyarakat yang demikian sebenarnya bukan tanpa sebab. Masyarakat harus diberi pengetahuan dan dipahamkan akan pentingnya peran melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pelayanan. Bergesernya paradigma dalam hampir semua sektor kehidupan berbangsa, dari negara memiliki peran yang dominan hingga saat ini; harus ada keterlibatan swasta dan masyarakat harus ditransformasi kepada masyarakat.

Oleh karena itu, apabila dalam suatu negara masyarakatnya tidak cukup memiliki pengetahuan tentang bagaimana berbangsa-bernegara selayaknya negara maju, maka akan menjadi hambatan untuk menuju pelayanan publik yang prima. Pelayanan publik hanya akan selalu menjadi ruang pihak-pihak tertentu yang tidak bertanggung jawab untuk memanfaatkan kekuatannya menyalahgunakan wewenang demi kepentingan pribadi dan kelompoknya. Pelayanan yang berkeadilan dan berkualitas akan sulit terwujud jika masyarakat, khususnya, tidak memiliki rasa kepedulian.

R. Warga Negara dan Pelayanan Publik

Pada akhirnya, diskudi mengenai pelayanan publik sampai pada kajian yang lebih jauh, yakni bahwa pelayanan publik oleh pemerintah terhadap masyarakat bukan hanya berbicara antara penyelenggara pelayanan dan pelanggan/konsumen, melainkan jauh dari pada itu, pelayanan publik berbicara tentang hubungan antara suatu negara dengan warga negaranya. Pernyataan Henry Mintzberg (1996), dalam Denhardt & Denhardt (2003: 89), patut dijadikan

rujukan tentang pelayanan yang diberikan pemerintah terhadap warga negaranya. Ia mengatakan bahwa ia bukan hanya sekadar pelanggan pemerintah dan sebagai subjek pemenuh hasrat konsumtif seperti yang selama ini dikatakan. Pelayanan publik yang diselenggarakan pemerintah harus mampu memandang dan menempatkan masyarakat pengguna pelayanan sebagai warga negara yang memiliki hak untuk diberi pelayanan yang sangat berkualitas.

Sehingga dari itu, warga negara yang menggunakan pelayanan dari pemerintah bukan hanya sekadar disebut sebagai pelanggan/konsumen, dalam sisi yang lain warga negara dapat disebut sebagai *klien*. Misalkan saja, pelayanan dalam hal pendidikan, warga negara lebih tepat disebut sebagai *klien*, bukan sebagai pelanggan/konsumen. Tetapi dalam sisi yang lain, jika warga negara membeli tiket atau sesuatu dari pemerintah (terlepas dari apapun nama dan sistemnya), dalam hal ini warga negara dapat saja disebut sebagai pelanggan/konsumen.

Kesalahan dalam mempersepsikan pelayanan yang diselenggarakan pemerintah atau swasta atas nama pemerintah dan menempatkan warga negara sebagai pelanggan menggiring penyelenggara pelayanan pada tindakan penempatan warga negara sebagai konsumen. Pada tahap selanjutnya, akan melahirkan kesewenang-wenangan tindakan karena berpikir bahwa apapun dan bagaimanapun cara yang dilakukan oleh penyelenggara pelayanan, tentunya akan dipatuhi oleh masyarakat sebagai pengguna yang membutuhkan pelayanan.

Apabila apa yang disampaikan oleh Mintzberg di atas menjadi acuan dalam penyelenggaraan pelayanan publik, maka tentunya tidak akan ada diskrimasi, tebang pilih, kaku, berbelit, dan ketidakjelasan dalam pelayanan publik. Pemerintah dalam pelayanan diwakili oleh para penyelenggara pelayanan akan dapat memilah dan memilih kapan dan dalam hal apa masyarakat dilayani sehingga pada saat tertentu diposisikan sebagai pelanggan dan pada saat yang lain diposisikan sebagai *klien*.

Denhardt & Denhardt (2003: 91) menambahkan bahwa pelayanan publik yang diselenggarakan oleh pemerintah bukan hanya berhenti pada tahap itu, melainkan harus sampai pada bagaimana masyarakat ikut memengaruhi pelayanan tersebut dan dapat ikut serta menentukan kualitas pelayanan yang diberikan. Dalam pelayanan yang selama ini dijalankan, apa yang disampaikan oleh Denhardt & Denhardt tersebut sebenarnya bukan suatu yang baru. Di Indonesia, pelayanan yang demikian lebih dikenal dengan pelayanan yang

partisipatif. Pelayanan yang melibatkan masyarakat bukan hanya sebagai objek dan konsumen/pelanggan, melainkan juga sebagai penyelenggara dan pengawas pelayanan yang diterimanya.

Namun pada kenyataannya, sekalipun dalam konsep telah dipaparkan panjang lebar, namun masyarakat tidak cukup mendapat transformasi yang mampu mendorongnya pada tahapan bagaimana masyarakat dapat berpartisipasi dalam pelayanan. Masyarakat tetap saja memosisikan dirinya sebagai pelanggan dan sebaliknya pemerintah sebagai penyedia pelayanan memosisikan dirinya sebagai pejabat publik yang memiliki wewenang dan *prestise* yang harus dihormati. Oleh karena itu, hingga saat ini keluhan mengenai kualitas pelayanan yang diselenggarakan oleh pemerintah masih saja terjadi.

Untuk mengurangi keluhan terhadap kualitas pelayanan tersebut, secara teori Jenny Potter (1988), dalam Denhardt & Denhardt (2003: 91), memberikan gagasan tentang teori konsumerisme. Menurutnya ada ketidakseimbangan kekuasaan antara pihak-pihak yang memberikan (penyelenggara) pelayanan dengan pihak-pihak yang menerima (pengguna) pelayanan tersebut. Kekuasaan lebih dimiliki oleh penyelenggara pelayanan daripada pengguna pelayanan. Akibatnya, pelayanan diselenggarakan atas dasar kebijakan-kebijakan dari perspektif penyelenggara sebagai beban yang terakumulasi bukan atas dasar kebutuhan pengguna pelayanan.

Selanjutnya, upaya untuk menggeser kekuasaan yang lebih besar berada di tangan penyelenggara pelayanan dari pada pengguna pelayanan, para ahli memberikan lima faktor kunci untuk dilaksanakan, yaitu: akses, pilihan, informasi, perbaikan, dan representasi. Konsep ini pada awalnya berkembang atas dasar kepentingan-kepentingan privat dan pasar, namun dapat diterapkan dalam sektor publik dengan penyesuaian-penyesuaian untuk meningkatkan hak-hak dan kepentingan warga negara. Dengan kata lain, penerapan lima faktor kunci tersebut diharapkan dapat mengubah posisi masyarakat dari hanya sebagai pelanggan/konsumen pelayanan, menjadi warga negara sebagai *klien* pemerintah dalam pelayanan.

Akses sebagai faktor kunci pertama berbicara mengenai keputusan (memutuskan) siapa yang akan mempunyai apa, bukan sepenuhnya tentang hak-hak individual. Dalam artian bahwa *akses* berbicara tentang tanggung jawab politik warga negara. Sementara *pilihan* membahas tentang keterlibatan-

keterlibatan warga negara untuk membuat pilihan-pilihan dalam pelayanan yang tersedia bagi mereka. Pada sisi yang lain, warga negara akan berharap memiliki *informasi* yang komprehensif tentang tujuan dan sasaran, standar pelayanan, hak-hak mereka dalam pelayanan, alternatif-alternatif yang sedang diperdebatkan, dan keputusan-keputusan yang akan dibuat dalam pelayanan. Dengan demikian, warga negara akan selalu berharap adanya *perbaikan* secara signifikan dalam pelayanan yang diselenggarakan, menyampaikan keluhan-keluhan dan kesedihan mereka tentang pelayanan dengan media yang memadai. Dengan media yang memadai, penyampaian keluhan dan kesedihan mereka akan tepat tempat dan tepat sasaran. Terakhir, faktor kunci upaya penggeseran kekuasaan terhadap warga negara adalah adanya *representasi* yang membuka pertanyaan-pertanyaan secara lebih luas untuk konsultasi yang pada akhirnya mendorong partisipasi warga negara dalam pembuatan keputusan-keputusan dalam pelayanan.

Beberapa faktor kunci yang dikemukakan di atas, juga ditegaskan, bukan sebagai sesuatu yang mutlak tingkat keberhasilannya dalam menggeser kekuasaan dominan penyelenggara pelayanan terhadap warga negara sebagai pengguna pelayanan. Potter mengakui bahwa teori konsumerisme memang akan membawa pada arah perbaikan dalam kualitas pelayanan. Namun demikian, sebagai teori yang lahir dari rahim teori ekonomis, teori konsumerisme tidak dapat lebih jauh membahas persoalan politik mengenai pembagian kekuasaan yang lebih luas antara pemerintah dan yang diperintah serta antara administrator dengan yang diadministrasi.

Dengan demikian, seperti pada bahasan sebelumnya, teori ini hanya sebagai tawaran alternatif yang sangat perlu dikombinasi dan disesuaikan dengan kondisi dan situasi pelayanan pada sektor publik. Dominasi pemerintah sebagai penyelenggara pelayanan terhadap warga negara sebagai pengguna pelayanan dalam satu sisi memang harus dibuat banyak pilihan. Sehingga warga negara tidak tergantung hanya pada satu pilihan, melainkan pada beberapa pilihan yang akhirnya mendorong terjadinya kompetisi perbaikan dan peningkatan kualitas pelayanan. Namun pada sisi yang lain, pemerintah harus membatasi pelayanan dengan kebijakan-kebijakan agar pemerintah tidak ditinggalkan oleh warganya karena dinilai minim peran dalam memenuhi kebutuhan warganya.

Dalam hal ini, perlu adanya regulasi yang jelas dan tegas sehingga pelayanan dapat maksimal secara kualitas, namun tetap efektif dan efisien. Penyelenggaraan pelayanan tetap dapat dilaksanakan dengan keseimbangan kekuasaan antara pemerintah dan masyarakat sebagai warganya. Dengan posisi yang seimbang, maka tentunya diskriminasi, kekakuan, berbelit-belit, ketidakjelasan dan berbagai hal yang selama ini dikeluhkan dalam hal pelayanan dapat terkikis dan pada akhirnya dapat diminimalisasi. Pelayanan akan dapat memberikan kepuasan dan pemenuhan kebutuhan warga negara dalam upaya menuju kesejahteraan yang adil dan merata.

PENUTUP

Kesimpulannya, pelayanan yang diselenggarakan oleh pemerintah melalui birokrasi merupakan suatu bentuk pelayanan bagaimana pemerintah mempermudah dan turut andil mengantarkan masyarakat sebagai warga negaranya pada suatu titik kepentingan dan kesejahteraan bersama. Karena esensi dari suatu pelayanan adalah masyarakat dengan cepat dapat memenuhi kebutuhan dan mencapai keinginan-keinginannya. Oleh karenanya, pelayanan harus diselenggarakan dengan prinsip, asas, nilai, dan standar yang intinya mengarah pada kemudahan, keterjangkauan, kecepatan, ketepatan, efisien, dan efektif.

Sekalipun dalam implementasinya pelayanan masih saja terbentur dengan berbagai persoalan yang melahirkan keluhan-keluhan, namun bukan tidak mungkin pelayanan yang dicita-citakan dapat terwujud. Pemerintah khususnya selalu bersikap optimis agar ide-ide yang berangkat dari berbagai permasalahan yang ada dapat terformulasi dengan sempurna sehingga memberikan perbaikan signifikan menuju arah pelayanan yang lebih baik. Dengan demikian, salah satu upaya yang terus digaungkan adalah reformasi birokrasi untuk memperbaiki tatakelola pemerintahan, khususnya dalam bidang birokrasi sebagai *center* dari berbagai aktivitas suatu bangsa-negara.

Birokrasi adalah ruang interaksi antara negara dengan warganya dan antara pemerintah dengan yang diperintah (masyarakat). Oleh karenanya, birokrasi bukan hanya sekadar menyelenggarakan pelayanan untuk mempermudah urusan-urusan masyarakat, melainkan juga bagaimana menciptakan iklim dan suasana yang lebih hangat, kerja sama, dan partisipatif. Masyarakat bukan hanya diposisikan sebagai objek melainkan juga harus dapat menjadi subjek pelayanan. Masyarakat tidak hanya diperintah menjalankan keputusan-keputusan, melainkan juga harus bisa terlibat dalam pembuatan keputusan. Masyarakat bukan hanya sekadar pengguna dari suatu pelayanan, bukan hanya disetir melainkan harus berubah pada paradigma dilayani dengan posisi sebagai *klien*.

Denhardt & Denhardt (2003: 207) memberikan pernyataan tentang harus bergesernya paradigma yang selama ini masih disinyalir melekat pada sebagian besar birokrat sebagai kepanjangan tangan dari pemerintah untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Melayani bukan menyetir. *Semakin penting bagi pelayan publik untuk menggunakan kepemimpinan berbasis nilai yang dianut bersama dalam membantu warga negara mengantarkan dan memenuhi kepentingan bersama mereka daripada berusaha mengontrol atau menyetir masyarakat dalam arah yang baru.*

Dalam pernyataan tersebut, Denhardt & Denhardt hanya ingin menegaskan bahwa pelayanan yang bersifat dominasi pemerintah harus ditinggalkan. Pelayanan harus sudah beralih pada bagaimana masyarakat diberi kelonggaran untuk berpartisipasi mulai dari perencanaan, pengambilan keputusan, penyelenggaraan, hingga pada evaluasi pelayanan yang diselenggarakan. Dengan demikian, dalam Kepres No. 81/2010 tentang *Grand Design Reformasi Birokrasi*, pokok permasalahan yang menjadi sorotan berfokus pada masalah Organisasi, Peraturan perundang-undangan, SDM aparatur, Kewenangan, Pelayanan publik, dan Pola pikir (*mindset*) dan budaya kerja (*culture set*).

Memang bukan suatu yang mudah sehingga pokok permasalahan di atas harus diperbaiki secara seiring bersama. Sekali lagi, pelayanan publik yang dapat memberikan kepuasan kepada masyarakat bukan dibangun atas dasar intimidasi, kontrol atau setir dari pemerintah melainkan harus pada rasa kenyamanan dan kerja sama antara pemerintah dan masyarakat. Kenyamanan dan kerja sama dilaksanakan dengan berpegang pada aturan yang ada, sehingga

ukurannya bukan pada kepuasan masyarakat semata, melainkan harus melihat kemampuan pemerintah sebagai penyelenggara. Pelayanan bukan hanya diukur dengan angka-angka persentase yang disodorkan pemerintah dalam laporan kinerja, melainkan harus juga melihat kepuasan atas dasar kebutuhan dan keinginan masyarakat.

Pada akhirnya, penyelenggaraan pelayanan publik akan dapat menyingkirkan berbagai momok tidak baik termasuk tantangan-tantangan yang dihadapi. Pelayanan publik masa depan akan dapat terbebaskan dari kekakuan, keberbelit-belitan, tindakan penyalahgunaan wewenang, tindakan kesewenang-wenangan, hingga pada pemahaman dan pelaksanaan manajemen pelayanan publik yang dinilai tidak maksimal.

Reformasi Birokrasi & Governance

ORIGINALITY REPORT

11%	%	5%	10%
SIMILARITY INDEX	INTERNET SOURCES	PUBLICATIONS	STUDENT PAPERS

PRIMARY SOURCES

1	Submitted to iGroup	1%
	Student Paper	

2	Submitted to UIN Sunan Gunung Djati Bandung	1%
	Student Paper	

3	Submitted to Universitas Terbuka	1%
	Student Paper	

4	Submitted to Universitas Negeri Jakarta	1%
	Student Paper	

5	Submitted to KYUNG HEE UNIVERSITY	1%
	Student Paper	

6	Submitted to Politeknik Negeri Bandung	<1%
	Student Paper	

7	Submitted to Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia	<1%
	Student Paper	

8	Submitted to Universitas Muria Kudus	<1%
	Student Paper	

9	Submitted to Universitas Putera Batam	<1%
	Student Paper	

10	Submitted to Sriwijaya University	<1%
	Student Paper	

11	Lely Indah Mindarti, Dedy Wahyu Hernanda. "Penyediaan Informasi Layanan Parawisata dan Cara Penguatan Pokdarwis Melalui Media Online Menuju Smart City di Banyuwangi", The World of Business Administration Journal, 2020	<1%
----	---	-----

12	Submitted to Universitas Diponegoro Student Paper	<1 %
13	Submitted to Universitas Sam Ratulangi Student Paper	<1 %
14	Submitted to Universitas Islam Indonesia Student Paper	<1 %
15	Submitted to Sultan Agung Islamic University Student Paper	<1 %
16	Submitted to Universitas Negeri Semarang Student Paper	<1 %
17	Submitted to Universitas Jenderal Soedirman Student Paper	<1 %
18	Submitted to Program Pascasarjana Universitas Negeri Yogyakarta Student Paper	<1 %
19	Supriyanto Supriyanto. "Pengembangan Pelatihan Paten Untuk Meningkatkan Kinerja Camat Dalam Melaksanakan Program Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan", Jurnal Wacana Kinerja: Kajian Praktis-Akademis Kinerja dan Administrasi Pelayanan Publik, 2018 Publication	<1 %
20	Submitted to Universitas Sultan Ageng Tirtayasa Student Paper	<1 %
21	Submitted to Binus University International Student Paper	<1 %
22	Submitted to UIN Syarif Hidayatullah Jakarta Student Paper	<1 %
23	Firdha Fitriyani, Arsiyah Arsiyah, Ahmad Riyadh	<1 %

UB. "Berkas Mlaku Dhewe (BMW) untuk Peningkatan Pelayanan Publik di Kabupaten Sidoarjo", JKMP (Jurnal Kebijakan dan Manajemen Publik), 2019

Publication

24

Submitted to Universitas Krisnadwipayana - Faculty of Administration

Student Paper

<1 %

25

Tri Purwanti. "IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PEMERINTAH TENTANG ADMINISTRASI KEPENDUDUKAN", MIMBAR : Jurnal Penelitian Sosial Dan Politik, 2018

Publication

<1 %

26

Habsul Nurhadi. "ANALISIS PELAKSANAAN REFORMASI BIROKRASI TINGKAT MIKRO PADA SEKRETARIAT JENDERAL MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA", Reformasi Administrasi, 2017

Publication

<1 %

27

Submitted to Institut Pemerintahan Dalam Negeri

Student Paper

<1 %

28

Submitted to Universitas Pendidikan Indonesia

Student Paper

<1 %

29

Oong Komar. "PENGUATAN KAPASITAS KELEMBAGAAN PLS DALAM MEMASUKI ERA KOMPETITIF MEA", Empowerment, 2017

Publication

<1 %

30

Submitted to Hoa Sen University

Student Paper

<1 %

31

Lidanna Dian Kurnia. "ANALISIS EFISIENSI PENERAPAN TRANSAKSI NON TUNAI DALAM PENGELOLAAN KEUANGAN DAERAH PADA SEKRETARIAT DAERAH KOTA METRO

PROVINSI LAMPUNG", DERIVATIF: Jurnal Manajemen, 2020

Publication

32	Submitted to Universitas Indonesia Student Paper	<1 %
33	Mohammad Supriyadi. "Revolusi Mental dalam Perspektif Kepolisian: Menghadirkan Negara di Tengah-Tengah Masyarakat", Jurnal Keamanan Nasional, 2015 Publication	<1 %
34	Submitted to Udayana University Student Paper	<1 %
35	Submitted to Pasundan University Student Paper	<1 %
36	Submitted to Syiah Kuala University Student Paper	<1 %
37	Rachmi Yulianti. "Reformasi Tata Kelola Pemerintahan Desa melalui Penataan Kelembagaan (Studi di Desa Kubang Puji Kecamatan Pontang Kabupaten Serang)", Sawala : Jurnal Administrasi Negara, 2018 Publication	<1 %
38	Submitted to State Islamic University of Alauddin Makassar Student Paper	<1 %
39	Trisapto Agung Nugroho. "Evaluasi Struktur Organisasi pada Lembaga Pemasyarakatan Terbuka Terhadap Pelaksanaan Tugas dan Fungsi", Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum, 2020 Publication	<1 %
40	Submitted to IAIN MAdura Student Paper	<1 %
41	Submitted to Universitas Negeri Surabaya The	<1 %

-
- | | | |
|----|---|------|
| 42 | Submitted to Sastruyati Chao Test Account | <1 % |
|----|---|------|
-
- Student Paper
-
- | | | |
|----|---|------|
| 43 | Christo Vorando Manafe. "Soda Molek: Efektifitas Pelayanan Publik Di Kelurahan Naikoten II Kecamatan Kota Raja Kota Kupang", Jurnal Inovasi Kebijakan, 2019 | <1 % |
|----|---|------|
-
- Publication
-
- | | | |
|----|---|------|
| 44 | Submitted to Konsorsium Turnitin Relawan Jurnal Indonesia | <1 % |
|----|---|------|
-
- Student Paper
-
- | | | |
|----|--|------|
| 45 | Submitted to Universitas Negeri Makassar | <1 % |
|----|--|------|
-
- Student Paper
-
- | | | |
|----|--------------------------------------|------|
| 46 | Submitted to Tarumanagara University | <1 % |
|----|--------------------------------------|------|
-
- Student Paper
-
- | | | |
|----|---------------------------------|------|
| 47 | Submitted to Universitas Jember | <1 % |
|----|---------------------------------|------|
-
- Student Paper
-
- | | | |
|----|---|------|
| 48 | Submitted to UIN Sultan Syarif Kasim Riau | <1 % |
|----|---|------|
-
- Student Paper
-
- | | | |
|----|-----------------------------------|------|
| 49 | Submitted to Unika Soegijapranata | <1 % |
|----|-----------------------------------|------|
-
- Student Paper
-
- | | | |
|----|--|------|
| 50 | Febie Saputra. "Kedudukan Bendahara Pasca Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara", Indonesian Treasury Review Jurnal Perbendaharaan Keuangan Negara dan Kebijakan Publik, 2016 | <1 % |
|----|--|------|
-
- Publication
-
- | | | |
|----|---|------|
| 51 | Amelia Tr Utami, Hadi Ismanto, Yuni Lestari. "PENGARUH KUALITAS PELAYANAN TERHADAP KEPUASAN PASIEN", JKMP (Jurnal Kebijakan dan Manajemen Publik), 2016 | <1 % |
|----|---|------|
-
- Publication
-

52	Submitted to Universitas Brawijaya Student Paper	<1 %
53	Submitted to Padjadjaran University Student Paper	<1 %
54	Submitted to Universitas Lancang Kuning Student Paper	<1 %
55	Abdullah Syahab. "PERAN CIVIL SOCIETY DALAM FILANTROPI ISLAM", TAJDID: Jurnal Ilmu Ushuluddin, 2014 Publication	<1 %
56	Submitted to Sekolah Pelita Harapan Student Paper	<1 %
57	Dwi Purnamasari, Ashabul Kahfi, Arief Fatchur Rachman. "PERAN PENYELENGGARA PEMILU DALAM PEMILIHAN LEGISLATIF 2014 DI KABUPATEN SIDOARJO", JKMP (Jurnal Kebijakan dan Manajemen Publik), 2015 Publication	<1 %
58	Ulang Mangun Sosiawan. "Peran Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) Dalam Pencegahan dan Pemberantasan Korupsi", Jurnal Penelitian Hukum De Jure, 2019 Publication	<1 %
59	Submitted to Surabaya University Student Paper	<1 %
60	Septizar Triastika. "Konstruksi Kepemimpinan Tokoh Bangsa Dalam Film Ketika Bung Di Ende", Jurnal Penelitian Komunikasi, 2016 Publication	<1 %
61	Arbet Irawan Nasution. "ANALISIS KUALITAS PELAYANAN PADA KANTOR KECAMATAN PAUH KABUPATEN SAROLANGUN", Jurnal Manajemen Terapan	<1 %

62

Abdur Rahman, Nurul Hidayati Indra Ningsih, Oktriliani Gelora Jehadianti. "Analisis Kualitas Pelayanan Pada pelayanan Pendaftaran Dan Pengurusan Perkara Di Pengadilan Tata Usaha Negara Mataram", JIAP (Jurnal Ilmu Administrasi Publik), 2019

Publication

<1 %

63

Dian Petricia Sekeronej, Alessandra F. Saija, Nathalie E. Kailola. "TINGKAT PENGETAHUAN DAN SIKAP TENTANG PERILAKU MEROKOK PADA REMAJA DI SMK NEGERI 3 AMBON TAHUN 2019", PAMERI: Pattimura Medical Review, 2020

Publication

<1 %

64

Suryani Suryani. "ANALISIS PERSEPSI NASABAH TERHADAP PRODUK TABUNGAN MUAMALAT DAN SERVICE QUALITY BANK SYARIAH (Survey pada PT. Bank Muamalat Indonesia, Tbk Cabang Medan)", INFERENSI, 2016

Publication

<1 %

65

Arif Novianto, Lukman Kurniawan, Samodra Wibawa. "Dinamika Gerakan Partai Rakyat Demokratik (PRD) di Indonesia: Analisis Perspektif Partai Pelopor dan Partai Kiri Luas", Jurnal Penelitian Politik, 2018

Publication

<1 %

66

Yunita Ratna Sari. "Inovasi Pelayanan Publik Melalui Solo Destination di Kota Surakarta, Jawa Tengah", Sawala : Jurnal Administrasi Negara, 2019

Publication

<1 %

67

Submitted to Universitas Merdeka Malang

Student Paper

<1 %

68

Submitted to Universitas Islam Malang

Student Paper

<1 %

69

Taufik H. Simatupang. "Analisa Yuridis Peran Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM dalam Pengelolaan dan Pelayanan Database Peraturan Perundang-Undangan di Daerah", Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum, 2018

Publication

<1 %

70

Leni Trisnawati, Muliha Halim, Rizal Ekonomi. "Kajian Model Konversi Lahan Persawahan Di Desa Lantowonua Kecamatan Rumbia Kabupaten Bombana", Jurnal Online Program Studi Pendidikan Ekonomi, 2020

Publication

<1 %

71

Susy Ella, Indra Risni Utami. "Sistem Informasi Penilaian (SIP) Bdg Juara: Sebuah Inovasi Untuk Meningkatkan Pelayanan Publik", Jurnal Penelitian Komunikasi, 2017

Publication

<1 %

72

Nicken Sarwo Rini. "Penyalahgunaan Kewenangan Administrasi Dalam Undang Undang Tindak Pidana Korupsi", Jurnal Penelitian Hukum De Jure, 2018

Publication

<1 %

73

Wisber Wiryanto. "The Study of Human Resource Competency Development Policy in Tourism Sector of Bureaucracy Reformation Era", Prosiding Semnasfi, 2018

Publication

<1 %

74

Nizar Apriansyah. "Analisis Layanan Publik Permohonan Pendaftaran Kekayaan Intelektual", Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum, 2020

Publication

<1 %

75

Taufik H. Simatupang. "Eksistensi dan Efektivitas Pelaksanaan Tugas Balai Harta Peninggalan di Indonesia", Jurnal Penelitian Hukum De Jure, 2018

Publication

<1%

76

Christin Yuliani, Isna Fitria Agustina. "EFEKTIVITAS PELAKSANAAN ONE DAY SERVICE (ODS) DI BADAN PELAYANAN PERIJINAN TERPADU KABUPATEN SIDOARJO", JKMP (Jurnal Kebijakan dan Manajemen Publik), 2015

Publication

<1%

Exclude quotes

On

Exclude matches

Off

Exclude bibliography

On